



I controlli sui PSR 2007-2013

Analisi degli audit della Commissione e della Corte dei Conti europea

Dicembre 2016



**Documento realizzato dall'ISMEA
nell'ambito del Programma Rete Rurale
Nazionale
Piano Biennale 2015-16 - Scheda Progetto
Ismea 7.1 "Capacità amministrativa"**

Autorità di gestione: Ministero delle
politiche agricole alimentari e forestali
Ufficio DISR2 - Dirigente: Paolo Ammassari

Responsabile scientifico: Fabio Del Bravo

Coordinamento operativo: Maria Rita
Tarricone

Autori: Augusto Buglione, Stanislao Lepri

Dicembre 2016

Si ringrazia per la collaborazione: Salvatore
Viscardi (Mipaaf), Gianpaolo Colletta (SIN)

INDICE

INTRODUZIONE.....	6
1. IL SISTEMA DEI CONTROLLI DELLO SVILUPPO RURALE.....	7
1.1 Organizzazione del sistema dei controlli	7
1.2 La normativa nella programmazione 2007-2013	8
1.3 Gli audit delle Istituzioni comunitarie	9
1.4 La strategia per la riduzione del tasso d'errore.....	12
2. RISULTATI DELLE INDAGINI SUI PSR 2007-2013	16
2.1 Le misure di investimento	16
Sistema delle riduzioni (RC1).....	17
Scambio di informazioni tra Amministrazioni (RC3).....	17
Carenze nella gestione delle domande di pagamento (RC9)	18
Ragionevolezza dei costi/ammissibilità (RC10)	18
Applicazione delle norme sugli appalti pubblici (RC11)	20
Sistema dei controlli e procedure amministrative (RC12).....	21
Procedure di gara da parte dei beneficiari privati (RC13)	26
Presenza di spese non ammissibili (RC14).....	26
2.2 Le misure a superficie e a capo	27
Sistema delle riduzioni (RC1).....	27
Aggiornamento del SIPA (RC2)	28
Scambio di informazioni tra Amministrazioni (RC3).....	28
Pre-condizioni come condizioni di ammissibilità (RC4)	29
Impegni non legati agli obiettivi ambientali (RC5)	29
Impegni difficili da rispettare e verificare (RC6).....	30
Dichiarazioni di superfici non corrette (RC7).....	30
Mancato rispetto degli impegni da parte dei beneficiari (RC8)	30
Carenze nella gestione delle domande di pagamento (RC9)	31
Ragionevolezza dei costi/ammissibilità (RC10)	31
Applicazione delle norme sugli appalti pubblici (RC11)	32
Sistema dei controlli e procedure amministrative (RC12).....	32
Presenza di spese non ammissibili (RC14).....	37

Altri errori/carenze	38
2.3 Le misure di altra natura.....	38
Ragionevolezza dei costi (RC10)	38
Applicazione delle norme sugli appalti pubblici (RC11)	39
Sistema dei controlli e procedure amministrative (RC12).....	41
Presenza di spese non ammissibili (RC14).....	42
3. SINTESI DELLE CONCLUSIONI DELLE INDAGINI.....	44

INTRODUZIONE

Il presente rapporto intende fornire un aggiornamento rispetto allo studio effettuato dalla Rete Rurale Nazionale nel 2011, avente come oggetto il sistema dei controlli dello sviluppo rurale. Nello specifico, la presente indagine fornisce una sintesi dei risultati delle indagini effettuate dalle Istituzioni comunitarie, sui Programmi di sviluppo rurale (PSR) del periodo di programmazione 2007-2013.

Nel periodo che intercorre tra il rapporto pubblicato nel 2011 e questo documento, il livello di attenzione sul tema dei controlli si è certamente innalzato, ed è diventato importante anche per i soggetti non direttamente coinvolti nella gestione e nel controllo delle politiche di sviluppo rurale. Questa è una conseguenza della accresciuta attenzione delle Istituzioni comunitarie al problema del “tasso di errore”, ovvero del numero di incongruenze e irregolarità rilevati dai controlli.

In relazione a ciò, a livello nazionale sono state realizzate varie iniziative. Il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali ha coordinato, di concerto con le Regioni e gli Organismi Pagatori, la preparazione ed implementazione del Piano d’azione nazionale per il contenimento del tasso d’errore, mentre la Rete Rurale Nazionale ha provveduto alla realizzazione e aggiornamento di un archivio dei controlli dello sviluppo rurale (di seguito “Archivio dei controlli”) che raccoglie, organizza e classifica le indagini effettuate dalle Istituzioni comunitarie sui PSR¹.

Il presente rapporto intende portare all’attenzione di tutti gli *stakeholders* dello sviluppo rurale (Autorità di gestione, Organismi pagatori, addetti ai lavori e beneficiari degli interventi) una sintesi ragionata delle principali osservazioni e dei commenti che gli auditor comunitari hanno formulato nel corso delle loro indagini.

Come si vedrà, si è scelto di utilizzare la classificazione degli errori elaborata dalla Commissione europea e utilizzata per la redazione dei piani d’azione per il contenimento del tasso d’errore, inviati periodicamente a Bruxelles. Per facilitare la lettura, si è inoltre strutturata l’analisi per tipologia di misura, seguendo la tradizionale classificazione di misure a investimento, misure a superficie e interventi “di altra natura”.

L’obiettivo del rapporto è quello di diffondere la conoscenza su una materia che, per quanto specifica, ha importanti ripercussioni su tutti gli attori coinvolti negli interventi di sviluppo rurale, partendo dalle Amministrazioni per arrivare ai beneficiari finali, siano essi agricoltori, enti locali o altro. I risultati degli *audit* comunitari hanno infatti conseguenze sulla gestione degli interventi e, in particolare, sulle istruttorie e relativi controlli, che le Amministrazioni sono tenute a realizzare in fase di assegnazione ed erogazione del sostegno. Si ritiene che una maggiore consapevolezza delle problematiche evidenziate dai controlli comunitari possa facilitare l’individuazione di soluzioni condivise, utili a garantire da una parte la correttezza della spesa e dall’altra la semplificazione del procedimento amministrativo.

¹ Il database è accessibile alle Autorità di Gestione e agli Organismi Pagatori previa iscrizione, al seguente indirizzo: <http://ctrlrrn.ismea.it/index.php>

1. IL SISTEMA DEI CONTROLLI DELLO SVILUPPO RURALE

Le politiche di sviluppo rurale sono soggette a una serie articolata di controlli e verifiche, effettuate a più livelli e da soggetti differenti. Questo rapporto si concentra sui controlli effettuati dalla Commissione europea e dalla Corte dei Conti europea.

Gli altri controlli, sia nazionali (audit di secondo livello sui PSR, relazioni della Corte dei Conti italiana, indagini delle diverse Autorità preposte, ecc.) che comunitari (p.e. da parte dell'OLAF, per la repressione delle frodi), per quanto importanti, non sono presi in considerazione.

1.1 Organizzazione del sistema dei controlli

Per quello che riguarda la Commissione, i controlli sono effettuati dalla Direzione Generale dell'agricoltura e dello sviluppo rurale (DG AGRI), Direzione J – Audit delle spese agricole- e possono essere distinti in due categorie principali: la verifica della conformità e la liquidazione dei conti annuale.

L'Unità J.4 - Audit delle spese relative allo sviluppo rurale e Ipard- è incaricata di effettuare le verifiche della conformità delle spese a carico dei programmi di sviluppo rurale. Queste verifiche possono avere un carattere più generale (per esempio, il sistema di gestione e controllo di un programma o di alcuni gruppi di misure come ad esempio le misure ad investimento o quelle a superficie) o focalizzarsi su alcuni aspetti specifici, magari emersi nell'ambito di altre indagini (per esempio, ammissibilità di alcune spese o conformità di alcune procedure con le norme comunitarie). Possono anche essere rappresentate da *follow-up*, ovvero da verifiche puntuali su un aspetto critico, messo in evidenza da un controllo precedente.

In caso di esito negativo, ovvero di mancato rispetto della normativa comunitaria, la Commissione può proporre l'applicazione di rettifiche finanziarie, con tassi forfettari che variano dal 2% al 25% delle spese effettuate nell'esercizio finanziario per misura/e oggetto del controllo. La formulazione di commenti o osservazioni derivanti dalle verifiche di conformità ha, inoltre, conseguenze nella preparazione della relazione annuale di attività della DG AGRI e, in particolare, nella definizione del tasso d'errore dello sviluppo rurale. In caso di superamento di certe soglie, la DG AGRI potrebbe decidere di applicare una riserva sull'affidabilità dei conti e addirittura sospendere i pagamenti.

Le verifiche relative alla liquidazione finanziaria ed al funzionamento o al riconoscimento degli organismi pagatori sono effettuate dalla Unità J.5 – Audit finanziario, e si concentrano sulla correttezza e completezza dei conti degli organismi pagatori, mentre l'Unità J.3 – Audit dei pagamenti diretti effettua verifiche di conformità sui pagamenti diretti del primo pilastro della PAC tra cui i regimi che possono avere connessioni con le misure di sviluppo rurale (p.e. regime di condizionalità o greening). Nel presente rapporto, le indagini realizzate da queste due Unità non sono prese in considerazione.

La Corte dei Conti europea svolge, a sua volta, due tipologie di audit: la prima ha cadenza annuale ed è finalizzata ad attestare l'affidabilità dei conti e la legittimità e regolarità delle operazioni finanziate con fondi comunitari (la cosiddetta DAS, acronimo francese di *déclaration d'assurance*); la seconda è, invece, destinata ad accertare se i fondi comunitari sono gestiti secondo criteri di sana gestione finanziaria e si esplica nella pubblicazione delle relazioni speciali.

Le indagini della Corte dei Conti non danno origine a correzioni finanziarie, ma sono estremamente importanti perchè hanno ripercussioni significative sulla programmazione e gestione dei fondi. Esse sono, infatti, tenute in conto nella stesura o modifica dei regolamenti comunitari e, in caso di identificazione di un errore grave o frequente, possono determinare la pianificazione di indagini comunitarie *ad hoc*. I principali risultati di queste indagini confluiscono comunque nella relazione annuale sul bilancio della UE. Le indagini DAS servono a quantificare il tasso d'errore di ciascuna politica comunitaria, presentato anch'esso nella relazione annuale sul bilancio della UE. Se il tasso d'errore, identificato dalla Corte per ogni politica comunitaria, supera certe soglie, si possono avere serie conseguenze sulla procedura di approvazione del bilancio UE da parte del Parlamento europeo e del Consiglio.

1.2 La normativa nella programmazione 2007-2013

Con la programmazione 2007-2013 si è verificata una notevole razionalizzazione della gestione dello sviluppo rurale. Basti pensare che, rispetto al precedente periodo 2000-2006, le tipologie di programma di sviluppo rurale sono passate da tre a uno e i fondi da due a uno. Questo processo ha avuto impatti positivi anche sul sistema di controllo dei PSR.

Ciononostante, dal momento che nei programmi sono presenti misure di tipo essenzialmente "agricolo", ovvero erogate per unità di superficie o per capo, e misure di tipo strutturale o di altra natura (p.e. a premio), i regolamenti di riferimento per i controlli sono rimasti due.

Il primo di questi è rappresentato dal **Regolamento (CE) n. 796/2004**, che stabilisce le modalità di applicazione della condizionalità, della modulazione e del sistema integrato di gestione e controllo dei regolamenti PAC. Nel contesto dello sviluppo rurale, esso va riferito essenzialmente alle misure a superficie e a capo. Il secondo è rappresentato dal **Regolamento (CE) n. 1975/2006**, recante le modalità di applicazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure dello sviluppo rurale, sia di tipo strutturale, che a superficie, a capo o di altra natura.

Nel corso della programmazione, la *mid term review* della PAC ha reso necessaria una revisione di tutti gli atti normativi comunitari e, in particolare, di quelli legati alle misure a superficie e a capo. Si è quindi proceduto all'abrogazione del Regolamento (CE) n. 796/2004, sostituito dal **Regolamento (CE) n. 1122/2009**. A partire dalla fine del 2009², l'atto normativo di riferimento per la condizionalità, la modulazione e il sistema integrato di gestione e controllo è quindi questo regolamento.

Nel 2011 la normativa afferente ai controlli dello sviluppo rurale è stata nuovamente rivista e razionalizzata. Da una parte, l'entrata in vigore del Regolamento (CE) n. 1122/2009 rendeva necessaria una revisione delle norme di riferimento dello sviluppo rurale, dall'altra si sentiva l'esigenza di un'ulteriore semplificazione. La scelta è stata quella di emanare il nuovo **Regolamento (UE) n. 65/2011**, che abroga il Regolamento (CE) n. 1975/2006 e riduce nella misura del possibile i riferimenti al Regolamento (CE) n. 1122/2009, avvicinandosi così ad un vero e proprio atto normativo unico per i controlli dello sviluppo rurale. Il Regolamento (UE) n. 65/2011 è ancor oggi valido per i PSR della programmazione 2007-2013.

² Il regolamento è stato approvato alla fine del mese di novembre

1.3 Gli audit delle Istituzioni comunitarie

Come accennato in precedenza, le Istituzioni comunitarie che effettuano controlli sullo sviluppo rurale e che sono considerate in questo rapporto sono la Commissione e la Corte dei Conti europea.

Per quello che riguarda la **Commissione europea**, le verifiche di conformità effettuate dalla DG AGRI – Unità J.4 sono riassunte nella tabella 1. Essa elenca le indagini effettuate sui PSR 2007-2013 che sono state trasmesse dal Mipaaf e AGEA Coordinamento alla Rete Rurale Nazionale ed inserite nell'Archivio dei controlli fino al 30 novembre 2016.

Anche se non è escluso che si possano aggiungere ulteriori indagini, per esempio a valere sugli ultimi esercizi finanziari dei PSR 2007-2013 o sulla fase di rendicontazione finale, si ritiene che tali indagini rappresentino la maggior parte se non la totalità di quelle realizzate dalla Commissione sui PSR del passato periodo di programmazione. Si tratta, in totale, di 30 indagini. Dal punto di vista della tempistica, si nota un aumento del numero di indagini nella seconda fase della programmazione, con punte di 6-7 indagini per anno nel 2014 e 2015. Questo andamento è attribuibile alla crescita delle spese certificate e del conseguente “campione” da esaminare³, ma non si può escludere che sia la conseguenza della maggiore attenzione delle Istituzioni comunitarie, derivante dai tassi d'errore relativamente alti rinvenuti per lo sviluppo rurale.

Dei 22 programmi operanti sul territorio nazionale (21 PSR più il programma della Rete Rurale Nazionale – RRN), quelli che hanno ricevuto almeno una visita da parte degli *auditor* comunitari sono stati 15. Non risulta che siano stati controllati i programmi delle Regioni Valle d'Aosta, Liguria, Marche, Umbria, Molise, della Provincia Autonoma di Trento e della RRN. Per contro, alcuni PSR, specialmente quelli più importanti dal punto di vista finanziario, hanno ricevuto più di una visita. Il PSR Sicilia, per esempio, è stato oggetto di cinque indagini, mentre quelli del Piemonte, della Lombardia e della Campania di tre.

Relativamente alle misure, si nota una maggiore attenzione per quelle più significative in termini di numero di beneficiari e risorse impegnate. Le misure 211 e 212 e la misura 214 sono state oggetto rispettivamente di 12 e 15 indagini, mentre, per gli investimenti, le misure maggiormente controllate sono state la 121 (10 indagini), la 123 (6 indagini), e la 311 (3 indagini). Per le misure “di altra natura”, si notano 4 indagini per la misura 112 e 2 per il Leader. La misura per la realizzazione di investimenti non produttivi (216) è stata oggetto di 2 indagini, mentre le misure forestali (221, 226 e 227) di 4 indagini complessive. Anche la misura per il prepensionamento (113) e quella per il ripristino dei danni (126) sono state verificate dai servizi comunitari. Un audit ha infine riguardato il tema specifico del doppio finanziamento.

Tabella 1 – Indagini della Commissione europea sui PSR 2007-2013

num	anno	ID INDAGINE	REGIONE/PROGRAMMA	MISURA/E INVESTIGATE
1	2008	RDG/2008/08	Sicilia	211-212, 214, 221
2	2009	RD1/2009/808	Friuli Venezia Giulia	121, 123
3	2010	RD2/2010/05	Sardegna	214
4	2010	RD3/2010/07	Piemonte, Sardegna	211-212, 214
5	2011	RD2/2011/014	Piemonte	211-212, 214
6	2012	RD1/2012/804	Campania	112, 121, 123

³ Le indagini sono, infatti, effettuate sulle spese effettivamente sostenute e certificate e normalmente sono successive di uno-due anni all'effettiva realizzazione dell'intervento

7	2012	RD1/2012/852	Lombardia	121
8	2012	RD2/2012/004	Veneto	211-212, 214
9	2013	RD1/2013/809	Calabria	121, 123
10	2013	RD2/2013/002	Lombardia	211-212, 214
11	2013	RD2/2013/011	Campania	211-212, 214
12	2013	RD2/2013/014	Emilia Romagna	211-212, 214
13	2013	RD3/2013/001	Lazio	112, 113
14	2014	RD1/2014/801	Lombardia	311, 121
15	2014	RD2/2014/005	Sicilia	214, 216, 226, 227
16	2014	RD2/2014/009	Toscana	211-212, 214
17	2014	RD3/2014/001	Abruzzo, Basilicata, Campania, Sardegna, Sicilia	112
18	2014	RD3/2014/014	Puglia	Leader
19	2014	RD3/2014/856	Più regioni	Più misure
20	2015	RD1/2015/804	Sicilia	311, 121, 123
21	2015	RD1/2015/838	Emilia Romagna	121, 123, 126
22	2015	RD2/2015/002	Calabria	211-212, 214
23	2015	RD2/2015/003	Lombardia	216, 226
24	2015	RD2/2015/009	Bolzano	211-212, 214
25	2015	RD2/2015/019	Emilia Romagna	211-212, 214
26	2015	RD2/2015/020	Piemonte	211-212, 214
27	2016	RD1/2016/810	Calabria	311, 121
28	2016	RD3/2016/012	Sicilia	Leader
29	2016	RD2/2016/001	Puglia	214
30	2016	RD3/2016/101	Basilicata, Lazio	112

Fonte: Archivio dei controlli

Le indagini della **Corte dei Conti** possono essere di due tipi: indagini DAS o controlli di gestione. Delle 32 indagini presenti nell'archivio dei controlli⁴, 23 sono DAS e 9 controlli sulla sana gestione finanziaria. Dal punto di vista della tempistica, si nota anche in questo caso un'intensificazione del numero delle indagini nella seconda parte della programmazione. Nel 2014, per esempio, sono stati effettuati 9 audit, mentre nel triennio 2008-2010 si era fermi a una o due indagini per anno (vedi tabella 2).

I programmi controllati sono stati 15. In questo caso, tuttavia, anche le spese della RRN sono state oggetto di indagine, nell'ambito delle verifiche sull'assistenza tecnica, mentre le Regioni Umbria e Marche, non controllate dalla Commissione europea, sono state oggetto di *audit*. La Corte ha manifestato una certa tendenza a ripetere le indagini su una stessa Regione: la Campania, per esempio, è stata visitata 6 volte, la Puglia 5, la Basilicata e la Sardegna 4. Le Regioni non investigate sono la Valle d'Aosta, il Molise, la Liguria, il Friuli Venezia Giulia, l'Abruzzo, il Lazio e la Provincia Autonoma di Trento.

Rispetto a quanto osservato per la Commissione, le indagini della Corte dei Conti hanno riguardato un numero maggiore di misure. Ciò è attribuibile alla natura del controllo, con particolare riferimento alla verifica DAS, che può riguardare allo stesso tempo interventi di tipo diverso (premi, pagamenti per ettaro, contributi agli investimenti...) essendo focalizzata più sul controllo della validità della spesa effettuata che

⁴Sono probabilmente assenti alcune indagini realizzate nell'anno 2016, ancora relative ai PSR 2007-2013

non sull'approfondimento di aspetti specifici. Occorre notare che non è detto che le indagini abbiano dato origine a osservazioni o commenti per tutte le misure oggetto di verifica. È anzi abbastanza comune che alcune operazioni siano giudicate regolari e, pertanto, non vengano trattate nella lettera di osservazioni che generalmente segue la visita di *audit*.

Le misure 121 e 214 restano quelle con il maggior numero di indagini, rispettivamente 16 e 12. La misura 125 è citata in 8 indagini mentre le misure 123, 211 e 212, l'approccio Leader e l'assistenza tecnica sono state investigate 6 volte. La 112, la 226 e la 321 sono state a loro volta investigate 5 volte, e così via. Le uniche misure per le quali non si registrano verifiche sono la 115, la 126, la 132, la 133, la 144 e le misure forestali 222, 223, 224 e 225.

Tabella 2 – Indagini della Corte dei Conti europea sui PSR 2007-2013

num	anno	ID INDAGINE	TIPO	REGIONE/PROGRAMMA	MISURA/E INVESTIGATE
1	2008	PF 3091	DAS	Marche	121, 125, 211-212, 226
2	2009	PF 3368	IS	Toscana	Leader
3	2009	PF 3599	IS	Piemonte	214
4	2010	PF 4230	DAS	Toscana	112, 114, 121, 122, 214, 311
5	2011	PF 4387	DAS	Emilia Romagna	121, 211-212, 214, 321
6	2011	PF 4388	DAS	Puglia	112, 113, 121, 123, 214
7	2011	PF 4551	DAS	Sardegna	121, 211-212, 215
8	2011	PF 4604	DAS	Lombardia	121, 221
9	2011	PF 4745	DAS	Basilicata	125, 226, 322
10	2012	PF 4992	IS	Campania	311, 312, 313
11	2012	PF 5007	DAS	Sardegna	112, 211-212, 215, 321
12	2012	PF 5038	DAS	Bolzano	121, 211-212, 214, 311, 321, Leader
13	2012	PF 5044	DAS	Basilicata	123, 125, 214, 221, 226
14	2012	PF 5462	DAS	Sardegna	112, 125
15	2013	PF 5626	DAS	Sardegna	112, 125, 211-212, 214, 215
16	2013	PF 5798	DAS	Sicilia	121, 123, 311
17	2013	PF 5959	IS	Basilicata	226
18	2014	PF 6089	DAS	Piemonte	114, 123, 214
19	2014	PF 6134	IS	Campania	111, 121, 322
20	2014	PF 6288	IS	Campania, Puglia, RRN	Assistenza tecnica
21	2014	PF 6321	DAS	Campania	121, 123, 124, 214, 321
22	2014	PF 6630	IS	Calabria, Umbria	Ingegneria finanziaria
23	2014	PF 6755	DAS	Veneto	111, 121
24	2014	PF 6802	DAS	Umbria	121, 131, 214, 226, 227, 313
25	2014	PF 6806	DAS	Puglia	121, 125, 213, 221, Leader
26	2014	PF 6840	IS	Sicilia	125, 321, 322, 323, Leader
27	2015	PF 7036	IS	Puglia	216
28	2015	PF 7101	DAS	Campania	121, 125, 214, 227, 322
29	2015	PF 7364	DAS	RRN	Assistenza tecnica
30	2015	PF 7461	DAS	Campania	121, 125, 313, Leader
31	2015	DAS 2015	DAS	Puglia	121, 123, 213, 214, 227, Leader

32	2016	PF 8085	DAS	Basilicata	123, 125, 214, Leader
----	------	---------	-----	------------	-----------------------

Fonte: Archivio dei controlli

1.4 La strategia per la riduzione del tasso d'errore

Il tasso di errore rappresenta un indicatore tecnico rappresentativo della qualità della gestione dello Sviluppo Rurale e, più in generale, della credibilità della politica. Per tasso di errore si intende un valore utilizzato per riflettere la percentuale di pagamenti irregolarmente percepiti, rispetto al totale delle spese a carico del bilancio dell'UE.

In ambito comunitario, questo indicatore è un elemento importante nella procedura di approvazione del bilancio. Le relazioni annuali e le dichiarazioni di affidabilità prodotte dalla Commissione e Corte dei Conti contengono infatti una stima del tasso d'errore, per ciascuna delle politiche comunitarie. È sulla base di questa documentazione che il Consiglio e il Parlamento europeo procedono all'adozione del bilancio annuale della UE.

Evidentemente, l'implementazione di interventi di politica pubblica complessi e articolati genera un certo numero di errori, che si possono definire "fisiologici". La normativa comunitaria prevede che un tasso d'errore inferiore al 2% possa essere quindi considerato tollerabile. Se il tasso di errore è superiore al 2% (ma inferiore al 5%), si supera la soglia di "materialità" e la Commissione prende in considerazione fattori di mitigazione e azioni correttive, da implementare per riportare la situazione sotto controllo. Se il tasso di errore è superiore al 5%, la situazione è più grave e si può arrivare alla definizione una "riserva" sulla spesa e nei casi più gravi anche alla sospensione dei pagamenti. In questi casi, nell'ambito delle politiche finanziate con fondi SIE, si richiede allo Stato membro di attuare uno specifico piano d'azione.

Negli ultimi anni, la necessità di contenere tasso di errore dello sviluppo rurale è diventato un aspetto prioritario. Il problema si è reso evidente in occasione della pubblicazione della relazione della Corte dei Conti europea sull'esercizio finanziario 2011, pubblicata a fine novembre 2012. In quell'occasione, la Corte dei Conti europea ha valutato il tasso di errore per lo sviluppo rurale al 7,7%, molto al di sopra della soglia del 2%. La Commissione europea, a sua volta, aveva già rilevato un allarmante tasso di errore nelle statistiche di diversi Stati membri, sempre relativi alle spese per lo sviluppo rurale dell'esercizio finanziario del 2011. Questa situazione ha determinato l'introduzione di misure specifiche che, come vedremo più avanti, si sono concretizzate nell'adozione, da parte di tutti gli Stati membri, di una **Strategia la riduzione del tasso d'errore** dello sviluppo rurale.

La **prima iniziativa** per la messa a punto della strategia ha avuto luogo nel mese di dicembre 2012, ed è stata presentata dalla Commissione europea a tutti gli Stati membri in un apposito seminario tenutosi a Bruxelles. In questa sede sono state identificate le principali cause d'errore rilevate nel corso degli audit e sono stati condivisi gli indirizzi secondo cui operare. Nello specifico si è stabilito che un miglioramento della situazione può essere raggiunto solo tramite la revisione delle procedure in atto e la definizione, di concerto con la Commissione, di azioni correttive mirate. Si è richiesto, inoltre, un impegno attivo ed una stretta cooperazione tra Autorità di Gestione ed Organismi Pagatori. Si è infine stabilito di introdurre, per ciascun PSR, un **Piano d'azione per la riduzione del tasso di errore** (PANTE) che, prendendo in considerazione i controlli nazionali e le risultanze degli Audit della Commissione e della Corte dei Conti

europea, individuando i problemi evidenziati e le corrispondenti azioni preventive e correttive (e relativa tempistica di attuazione).

La Commissione, partendo da queste prime considerazioni, ha invitato gli Stati Membri a elaborare il piano d'azione nazionale entro la primavera del 2013.

Il **secondo aggiornamento** della strategia si basa sull'analisi dei piani d'azione elaborati dagli Stati membri e trasmessi ufficialmente alla Commissione nel maggio del 2013.

Per quello che riguarda l'Italia, questa revisione ha evidenziato un quadro ancora incompleto rispetto sia al numero di Regioni che ne hanno dato effettivo riscontro (solo 8 su 21), sia rispetto alle cause di errore individuate. Il Piano nazionale presentava quindi delle carenze, che la Commissione ha chiesto di superare per poter avere un quadro completo e coerente delle cause di errore, le rispettive azioni e la tempistica per la loro realizzazione.

Il **terzo aggiornamento** della strategia segue l'invio della seconda versione del PANTE, inviato a novembre 2014 e con il quale si è verificato il superamento di alcune delle carenze riscontrate. In questo aggiornamento si dà per scontato che i piani d'azione per la riduzione del tasso d'errore svolgano un ruolo attivo nel porre efficacemente rimedio alle carenze già individuate utilizzando appieno le esperienze acquisite ed i risultati degli audit. Si ribadisce che gli errori rilevati, indipendentemente dalla fonte (Commissione europea, Corte dei Conti europea o Stato membro), devono essere affrontati, per rafforzare il collegamento tra le informazioni disponibili e le modalità individuate per ridurre i tassi di errore, sottolineando che un solido sistema di ispezioni e controllo dovrebbe evitare errori soprattutto a partire dai controlli amministrativi. In questo *follow-up* si ricorda che sono presenti delle riserve rispetto ad alcuni Organismi Pagatori e si chiede di affrontare le carenze rilevate nella motivazione della riserva introdotta, proponendo azioni concrete.

Il **quarto aggiornamento** segue l'invio dei PANTE di maggio del 2015, che rappresenta un netto miglioramento rispetto alle versioni precedenti. La Commissione ha reputato efficace, nel complesso, il sistema dei controlli degli Stati membri. Sono stati riscontrati miglioramenti soprattutto nelle missioni di follow-up (ovvero in missioni specifiche di controllo su aspetti rilevati da altri audit). Sono stati, tuttavia, rilevati problemi su alcuni aspetti specifici che sono ancora fonte di errori, come ad esempio la semplicità e chiarezza dei criteri di ammissibilità e degli impegni, la mancata estensione del controllo amministrativo ad elementi che potrebbero essere controllati amministrativamente, l'analisi del rischio per i controlli in loco e la qualità e tempestività delle statistiche sui controlli. Quest'ultimo aggiornamento mostra che quasi il 50% delle azioni è scaturito da constatazioni di audit concrete della Corte o della Commissione, mentre l'altra metà si è basata sull'autovalutazione degli Stati membri.

Il **quinto aggiornamento** risale a febbraio del 2016⁵. In sintesi, si può affermare che la stretta collaborazione e condivisione tra la Commissione e gli Stati Membri nella redazione dei piani di azione ha determinato un decremento del tasso di errore nello sviluppo rurale. Dall'ultimo aggiornamento si evince una migliore qualità rispetto ai precedenti documenti. Le conclusioni su questo ultimo aggiornamento sono le seguenti:

- I piani d'azione sono stati ricevuti in tempo e sono formalmente corretti;

⁵ In questa descrizione sono stati evidenziati gli invii relativi agli aggiornamenti del Piano di Azione a livello nazionale per la riduzione del tasso di errore. Tuttavia, ci sono stati degli aggiornamenti intermedi a carico di alcuni Organismi Pagatori destinatari di "riserva".

- I piani sono mirati in quanto affrontano sufficientemente le cause d'errore rilevate negli audit;
- Gran parte delle azioni sono collegate a un indicatore per il monitoraggio;
- I piani devono evolvere sulla base dei risultati degli audit;
- La verificabilità e controllabilità delle misure, prevista nei PSR, deve essere continuamente analizzata e valutata.

Nell'ambito delle suddette attività, la Commissione europea ha messo a punto un **sistema di classificazione degli errori** riscontrati a livello di Stato Membro. Tale classificazione serve a facilitare il lavoro di catalogazione e monitoraggio degli errori del PANTE, ma è anche funzionale agli obiettivi di questo documento. Le tipologie di errore che saranno descritte nel capitolo successivo utilizzano infatti questo sistema di classificazione.

In base ad una prima catalogazione da parte dei servizi della Commissione, è stata operata una distinzione tra gli errori relativi a misure di superficie e quelli relativi ad altre misure. All'interno di ciascuna di queste 2 categorie, è stata quindi proposta la distinzione tra errori commessi dai beneficiari ed errori commessi dalle Amministrazioni. Le categorie di errore individuate sono elencate nelle tabelle 3 e 4.

Tabella 3: Tipo di errori relativi a misure collegate a superfici e animali

Macro-tipologia di errore	Tipo di misura
Amministrazioni	Superfici/animali
	(1) Non proporzionalità delle riduzioni
	(2) Mancato aggiornamento del sistema LPIS
	(3) Scambio di informazioni tra le differenti autorità
	(4) Non esatta identificazione dei criteri di ammissibilità
	(5) Gli impegni non correlati agli obiettivi ambientali della misura
	(6) Difficoltà di implementazione e verifica degli impegni
Beneficiari	
	(7) Errata comunicazione delle superfici
	(8) Mancato rispetto degli impegni

Fonte: Commissione europea

Nell'ambito delle misure agroambientali, alcune cause di errore sono da imputare alla non proporzionalità delle riduzioni del sostegno rispetto agli impegni presi nei contratti agroambientali. È previsto, inoltre, che gli Stati membri gestiscano e procedano con l'aggiornamento del sistema SIPA (Sistema di identificazione delle parcelle agricole) nel quale tutte le parcelle rurali sono individuate e descritte. Hanno, inoltre, l'obbligo di informare sui risultati di questa attività e su eventuali aggiornamenti del sistema per evitare possibili disallineamenti tra le informazioni del singolo SM e le aree ammissibili per i pagamenti al beneficiario. Gli audit rilevano che questo obbligo non sempre viene rispettato.

Gli Organismi Pagatori, per verificare il raggiungimento di alcune condizioni utili ai fini del pagamento dei beneficiari, utilizzano informazioni derivanti da altri organismi. In alcuni casi, l'errore è imputabile alla mancanza di circolazione di queste informazioni che determinano, pertanto, dei pagamenti non corretti.

In altri casi si verifica una erronea identificazione dei criteri di ammissibilità. Più nello specifico, si adottano condizioni generali di accesso alle misure agroambientali che sarebbe più appropriato considerare come impegni. In caso di violazione anche minima di tale condizione, il tasso d'errore è quindi automaticamente del 100%. A volte, inoltre, non esiste un collegamento tra obiettivi ambientali e impegni

della misura, che invece sembrano avere altre finalità, per esempio economiche. Si riscontrano, infine, errori nella formulazione degli impegni a cui consegue una difficile attuazione e controllo, perfino se potessero potenzialmente fornire benefici di carattere ambientale.

Altre tipologie di errori sono da imputare direttamente ai beneficiari che, ad esempio, dichiarano superfici sbagliate, per esempio in eccesso. Un altro errore da imputare al beneficiario deriva dal mancato rispetto degli impegni.

Tabella 4: Tipo di errori relativi a misure non collegate a superfici e animali

Macro-tipologia di errore	Tipo di misura
Amministrazioni	No superfici/animali
	(9) Carenze nei controlli amministrativi
	(10) Carenze nei controlli sull'ammissibilità e ragionevolezza dei costi
	(11) Applicazione delle norme in materia di appalti pubblici
	(12) Qualità dei controlli e procedure amministrative
Beneficiari	
	(13) Mancato rispetto delle norme sulle gare di appalto pubblico
	(14) Presenza di spese non ammissibili
	(15) Errori nelle domande di pagamento

Fonte: Commissione europea

Gli errori prevalenti riscontrati sulle misure non collegate alle superfici/animali derivano, in alcuni casi, dal fatto che i sistemi di gestione non hanno incluso adeguati controlli amministrativi dei beneficiari nelle domande di pagamento oppure al fatto che le procedure amministrative non hanno un livello qualitativo adeguato (per esempio non esiste una procedura che garantisce che il lavoro fatto dai controllori sia supervisionato da un soggetto di ordine gerarchico superiore). Un errore piuttosto comune compiuto dalle Amministrazioni riguarda la verifica dell'ammissibilità e della ragionevolezza di costi, ovvero la verifica che le spese oggetto di sostegno siano in linea con le condizioni reali o "di mercato".

Altro errore comune riguarda le carenze sul rispetto nelle norme in materia di appalti pubblici e sulle procedure dei bandi privati. Ad esempio, la documentazione fornita per la selezione dei contraenti non è sufficiente. Sono, infine, comuni gli errori, di diversa natura, attribuibili alla scarsa qualità dei controlli e delle procedure amministrative.

Se questi errori sono da imputare alle amministrazioni, ne esistono altri direttamente ascrivibili alla responsabilità dei beneficiari. I beneficiari, ad esempio, possono violare le procedure nazionali di gare di appalto o le norme per le gare fatte da privati. In altri casi sono state riscontrate delle spese non ammissibili determinate dal mancato rispetto delle condizioni stabilite nel bando o errori nella compilazione della domanda di pagamento.

2. RISULTATI DELLE INDAGINI SUI PSR 2007-2013

Sono di seguito riportati i principali risultati delle indagini effettuate dalla Commissione e dalla Corte dei Conti europea sui PSR 2007-2013. Come spiegato in precedenza, sono state prese in considerazione le verifiche di conformità effettuate dalla DG AGRI – unità J.4 e le indagini DAS e speciali (controlli di gestione) realizzate dalla Corte dei Conti europea. Le indagini considerate sono quelle presenti nell'Archivio dei controlli della Rete Rurale Nazionale.

I risultati fanno riferimento alle osservazioni formulate dagli auditor nel corso della prima visita/lettera di osservazioni. Bisogna infatti tenere presente che il procedimento di audit è piuttosto articolato, prevedendo vari scambi di documenti, lettere e riunioni bilaterali che possono durare anche per più di un anno.

Va precisato che in molti casi le spiegazioni fornite dalle autorità nazionali, ovvero le Autorità di gestione e/o gli organismi pagatori, fanno sì che molte osservazioni vengano “risolte” prima della conclusione dell'indagine. Nei casi in cui un'osservazione è mantenuta, essa può dar luogo all'applicazione di una correzione finanziaria, nel caso delle indagini della Commissione europea, oppure alla quantificazione di un tasso di errore, nel caso delle indagini DAS, o alla formulazione di raccomandazioni, nel caso delle indagini speciali della Corte dei Conti europea.

Considerato l'alto tasso di reiterazione delle osservazioni (ovvero il fatto che, a prescindere dall'esito dell'indagine, le osservazioni su determinati aspetti tendono a ripetersi in momenti e in Regioni diverse), si è scelto di tenere traccia sia delle osservazioni “risolte” che di quelle “mantenute”. Ovviamente in quest'ultimo caso sarà data maggiore enfasi al problema, soprattutto nel caso in cui esso abbia dato origine a una proposta di una correzione finanziaria.

Come accennato in precedenza, i risultati delle indagini sono stati suddivisi per tipologia di misura (a investimento, a superficie/capo o di altra natura) e classificati per tipo di errore, seguendo la metodologia proposta dalla Commissione europea.

2.1 Le misure di investimento

Per misure di investimento si intendono quelle che prevedono l'erogazione di un contributo a fondo perduto, in conto interessi o capitali, per la realizzazione di investimenti di natura materiale (realizzazione o miglioramento di fabbricati, strutture, ecc, acquisto di macchinari o impianti, ecc.) o immateriale (acquisto di brevetti o licenze, spese di progettazione, ecc.). L'elenco delle misure interessate è il seguente:

- Misura 121 – ammodernamento delle aziende agricole
- Misura 122 – accrescimento del valore economico delle foreste
- Misura 123 – accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali
- Misura 124 – cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie
- Misura 125 – miglioramento e sviluppo delle infrastrutture

- Misura 126 – ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato
- Misura 311 – diversificazione in attività non agricole
- Misura 312 – sostegno alla creazione e sviluppo di microimprese
- Misura 313 – incentivazione di attività turistiche
- Misura 321 – servizi essenziali per l’economia e la popolazione rurale
- Misura 322 – sviluppo e rinnovamento dei villaggi
- Misura 323 – tutela e riqualificazione del patrimonio rurale

Le indagini che hanno interessato le misure a investimento sono complessivamente 33, di cui 8 effettuate dalla Commissione e 25 effettuate dalla Corte dei Conti europea. Alcune di queste non hanno dato origine a osservazioni specifiche e, inoltre, alcuni tipi di errore non sono stati rilevati per queste misure. Per altri, invece, si riscontrano numerose osservazioni.

In linea generale, si può osservare che le indagini sulle misure a investimento continuano a evidenziare numerosi problemi, rispetto alle misure a superficie/capo per le quali si osserva un certo miglioramento dei risultati degli audit, rispetto ai numerosi errori rilevati nelle indagini sui PSR.

Sistema delle riduzioni (RC1)

misure interessate	121 e 321
normativa collegata	Regolamento 65/2011, articolo 30, paragrafo 1
n. indagini coinvolte	n. 2 indagini

Fonte: Archivio dei controlli

Le osservazioni relative alla validità del sistema delle riduzioni sono state formulate, per le misure che prevedono il sostegno alla realizzazione di investimenti, in due casi. In particolare, sono state evidenziate delle debolezze nell’applicazione delle riduzioni applicate agli agricoltori, che non seguivano le indicazioni e le percentuali previste dal regolamento. In pratica, a fronte di irregolarità o violazioni commesse dai beneficiari, è stato rilevato che le riduzioni applicate, derivante da inserimento manuale sul sistema gestionale, non erano corrette. Da notare che rispetto a questo specifico aspetto, gli auditor hanno rilevato l’assenza della supervisione da parte del superiore gerarchico, che avrebbe potuto evitare il problema. La lacuna è stata rilevata dalla Corte dei Conti, ed è stata poi ribadita dalla Commissione europea in un’indagine successiva.

Scambio di informazioni tra Amministrazioni (RC3)

misure interessate	121 e 311
normativa collegata	Regolamento 65/2011, articolo 24
n. indagini coinvolte	n. 1 indagine

Fonte: Archivio dei controlli

Lo scambio di informazioni tra Amministrazioni è un elemento importante per garantire l’efficacia delle verifiche sulla regolarità delle richieste di sostegno. Le osservazioni relative a questo aspetto sono state formulate, per le misure a investimento, in una sola indagine. Nel caso in questione sono state

rilevate carenze relative al reperimento ed esame delle informazioni in possesso della Banca Dati Nazionale (BDN), per il controllo del possesso degli animali di una struttura zootecnica oggetto di investimento, e dell'INPS, per il controllo dell'affidabilità del richiedente (regolarità pagamenti contributivi). In particolare non è stata trovata traccia che queste informazioni, pur reperite e/o reperibili, fossero state oggetto di una verifica *ad hoc*.

Carenze nella gestione delle domande di pagamento (RC9)

misure interessate	123, 125, 321, 322
normativa collegata	Regolamento 65/2011, articolo 24 e articolo 29, paragrafo 1
n. indagini coinvolte	n. 3 indagini

Fonte: Archivio dei controlli

Sono state rilevate carenze in relazione alla gestione della domanda di anticipo che, ai sensi dell'articolo 56.2 del Regolamento (CE) n. 1974/2006, non può superare il 50% dell'aiuto pubblico concesso. Nell'ambito di un'indagine della Corte dei Conti è stato evidenziato che l'anticipo concesso a un beneficiario superava il massimale previsto, e che non era prevista una procedura per evitare questo errore.

La Corte dei Conti ha inoltre sottolineato, nell'ambito di un'indagine speciale sul finanziamento dei progetti infrastrutturali, l'eccessiva lunghezza delle procedure di pagamento. Sono stati, infatti, rilevati tempi anche superiori a quattro anni tra l'invio della domanda di aiuto e il pagamento finale. In particolare, sono stati osservati periodi di sei-otto mesi tra l'invio della domanda di pagamento e l'effettiva erogazione dell'importo richiesto. Questa tempistica è stata giudicata eccessiva e in grado di influenzare negativamente l'efficacia degli interventi.

Ragionevolezza dei costi/ammissibilità (RC10)

misure interessate	121, 123, 125, 311, 313
normativa collegata	Regolamento 65/2011, articolo 24, paragrafo 2, lettera d)
n. indagini coinvolte	n. 12 indagini

Fonte: Archivio dei controlli

La normativa comunitaria richiede che le voci di spesa per le quali si richiede il sostegno siano ragionevoli, ovvero in linea con le ordinarie condizioni di mercato. Il tema della verifica della ragionevolezza dei costi ha assunto, nell'ultima fase della programmazione 2007-2013, un'importanza notevole. Le indagini effettuate dal 2013 in poi hanno messo in evidenza numerose carenze relative a questo aspetto, anche con richieste di correzioni finanziarie a carico dei programmi.

Una prima osservazione, formulata all'inizio della programmazione dalla Commissione europea, era relativa alla procedura adottata in una Regione che, ai fini della dimostrazione della ragionevolezza del costo richiedeva un solo preventivo, mentre la normativa suggerisce di effettuare un raffronto tra più offerte o affidarsi a un comitato di valutazione.

Un altro aspetto, messo in evidenza sia dalla Commissione che dalla Corte dei Conti europea, è relativo alla valutazione delle spese di progettazione o di consulenza (spese generali), che quasi sempre sono comprese nelle domande di sostegno per la realizzazione degli investimenti. Di solito, il PSR specifica che le spese generali non possono superare un certo limite (p.e. 10% del valore dell'investimento). A fronte di ciò è stato rilevato come spesso le Amministrazioni si limitino a controllare il rispetto del limite stabilito dal documento di programmazione o dal bando, senza effettuare alcun tipo di controllo sulla congruità del costo proposto.

Anche nei casi in cui le Amministrazioni hanno messo in piedi una procedura per la valutazione della ragionevolezza del costo, sono state formulate osservazioni. Una delle pratiche più comuni consiste nel raffronto di tre preventivi di ditte in concorrenza. Rispetto a ciò, gli audit hanno evidenziato i seguenti elementi di debolezza:

1) tracciabilità del controllo = sono stati evidenziati casi in cui non era presente traccia dei controlli effettuati per verificare la correttezza e adeguatezza dei preventivi. In linea generale, si è osservato che non era stata individuata una procedura di controllo specifica per questo aspetto.

2) verifica della effettiva indipendenza delle ditte = sono stati rilevati casi di ditte diverse ma con lo stesso indirizzo e/o dominio web e/o numero di telefono o fax, casi in cui il titolare o l'amministratore era lo stesso e casi di invio di preventivi distinti dallo stesso numero di fax al medesimo giorno e ora, senza che l'Amministrazione rilevasse il problema o avesse messo in piedi una procedura di controllo *ad hoc*. Altro elemento da tenere in considerazione è la presenza di prezzi identici o molto simili sui tre preventivi o addirittura preventivi con lo stesso formato/impostazione. Questi sono indizi che, secondo il parere degli *auditor*, dovrebbero essere valutati per verificare l'indipendenza delle offerte, tramite una verifica/indagine più approfondita (di cui poi si dovrebbe trovare traccia nella relazione di controllo).

3) applicazione delle deroghe = di solito si prevede che, nel caso dell'acquisto di beni ad alta specializzazione o nel caso di completamento di forniture preesistenti, si può derogare dalla regola dell'acquisizione dei tre preventivi. Sono stati rilevati casi di erronea applicazione di tale deroga, per cui, nonostante il bene non fosse altamente specializzato o non rappresentasse un completamento di forniture preesistenti (con caratteristiche di unicità), il beneficiario non aveva presentato i tre preventivi e l'Amministrazione aveva accettato la giustificazione fornita senza alcun tipo di verifica.

4) comparabilità dei preventivi = sono state formulate osservazioni relativamente alla comparabilità dei preventivi. In alcuni casi, infatti, gli *auditor* hanno osservato che le offerte riguardavano acquisizioni di beni o servizi non comparabili tra di loro. In un altro caso è stato osservato che il lasso di tempo che intercorreva tra le offerte era eccessivo (nel caso specifico, tre anni).

Altra modalità comunemente adottata, per esempio nei progetti per la realizzazione o il miglioramento delle infrastrutture rurali, è quello dell'adozione di costi di riferimento o prezzari, che stabiliscono il costo massimo di acquisizione di un determinato bene. Rispetto a ciò, sono state formulate le seguenti osservazioni:

1) accuratezza e aggiornamento del prezzario = i valori indicati nel prezzario dovrebbero riflettere quelli di mercato e, pertanto, derivare da un'indagine che non si limiti alla semplice acquisizione dei dati ottenuti dai fornitori. Il prezzario, inoltre, dovrebbe essere regolarmente aggiornato, per riflettere gli andamenti del mercato. Rispetto a questi due elementi, sono state rilevate lacune. Da tenere presente che, anche in presenza di prezzi sostanzialmente stabili nel corso del tempo, sarebbe utile effettuare e documentare un'analisi oggettiva, per avvalorare ciò. In alcuni audit è stato, infatti, osservato che il fatto che i prezzi fossero rimasti stabili per un periodo di tempo anche lungo (p.e. superiore ai 5 anni) poteva essere verosimile, ma che sarebbe stato opportuno tenere traccia di una verifica oggettiva (p.e. indagine di mercato) tesa a verificare la veridicità di questa affermazione.

2) utilizzo del prezzario = il prezzario rappresenta il costo massimo ammissibile per l'acquisizione di un determinato bene. È quindi lecito aspettarsi che, nel novero dei progetti presentati a titolo di una data misura o bando, siano riscontrati valori di acquisizione inferiori. In alcuni casi è stato rilevato che, per tutti i progetti analizzati, il costo del bene per cui si chiedeva il contributo coincideva esattamente con il valore indicato nel prezzario. Ai fini della verifica della ragionevolezza dei costi, ciò sarebbe accettabile solo nel caso di erogazione del sostegno sulla base di un costo semplificato, mentre nel caso di erogazione del sostegno sulla base del costo reale potrebbe indicare che questa verifica non è stata fatta, e che i beneficiari hanno semplicemente indicato il valore massimo ammissibile nella loro richiesta di contributo. È quindi necessario che, anche in presenza di costi di riferimento, venga effettuata una verifica, e che essa sia adeguatamente documentata.

3) economie di scala = è stato osservato che i valori indicati nel prezzario dovrebbero variare in funzione della quantità acquisita. Per esempio, in un caso è stato rilevato che il prezzo di moduli prefabbricati per la costruzione di capannoni agricoli era indipendente dalla quantità acquisita, mentre sono verosimili economie di scala. Questo elemento dovrebbe essere tenuto in considerazione nell'individuazione e aggiornamento dei prezzari.

Applicazione delle norme sugli appalti pubblici (RC11)

misure interessate	125, 313
normativa collegata	Regolamento 65/2011, articolo 24, paragrafo 2, lettera c)
n. indagini coinvolte	n. 3 indagini

Fonte: Archivio dei controlli

Un tema oggetto di frequenti osservazioni riguarda la verifica del rispetto della normativa sugli appalti pubblici. Il regolamento sui controlli richiede, infatti, che le verifiche di tipo amministrativo comprendano una valutazione della conformità con la normativa unionale e nazionale sugli appalti pubblici. Per quello che riguarda le misure a investimento, le osservazioni si concentrano sugli interventi di natura infrastrutturale (misura 125) o sulla realizzazione di piccole infrastrutture e servizi per il turismo rurale (misura 313).

Le carenze rilevate riguardano lo svolgimento delle procedure di appalto. In un caso è stato osservato che il soggetto vincitore della gara non soddisfaceva uno dei criteri di selezione (fatturato medio annuo) e non aveva rispettato anche altre disposizioni previste dal bando. La mancata individuazione del problema e conseguente esclusione del soggetto in questione aveva, quindi, pregiudicato la validità dell'intera procedura e del relativo progetto.

In un altro caso la procedura di appalto è stata giudicata irregolare in quanto prevedeva dei criteri di valutazione (realizzazione di infrastrutture "aggiuntive") non collegate all'oggetto, alla natura e alle caratteristiche del bando di gara. Tali criteri hanno permesso all'aggiudicatario di vincere la gara.

Un'ulteriore osservazione riguarda la ponderazione attribuita all'offerta economica (10%), che è considerata insufficiente e non in grado di garantire che l'offerta selezionata sia quella più vantaggiosa. Attribuendo un maggiore peso al criterio del prezzo, gli *auditor* comunitari ritengono che i ribassi sarebbero stati più elevati e che, pertanto, la realizzazione dell'infrastruttura sarebbe stata più economica.

Altra carenza riguarda i giustificativi per le possibili anomalie dell'offerta. L'offerta che si è aggiudicata la gara presentava delle anomalie non giustificate. Ciò non è stato rilevato dal comitato di valutazione, nonostante non si trattasse, a parere degli *auditor* comunitari, di un aspetto puramente formale ma sostanziale.

Da sottolineare che i casi descritti fanno riferimento a procedure bandite dai Comuni. I controlli amministrativi eseguiti dalle autorità competenti (organismo pagatore/autorità di gestione) non hanno rilevato alcuna anomalia determinando così un errore che, secondo il parere degli *auditor* comunitari, si sarebbe potuto evitare.

Anche nel caso dell'esecuzione dei lavori/servizi messi a bando sono state evidenziate delle criticità. In particolare, in merito a un progetto per la produzione di materiale informativo e di un sito internet per la promozione turistica di un Comune posto in area rurale, sono state riscontrate differenze tra quanto eseguito e quanto approvato, non rilevate nei controlli amministrativi sull'effettuazione dei servizi.

Sistema dei controlli e procedure amministrative (RC12)

misure interessate	121, 123, 125, 311, 313, 321, 322
normativa collegata	Regolamento 65/2011, articolo 24, 25, 26, 27 e 29
n. indagini coinvolte	n. 23 indagini

Fonte: Archivio dei controlli

Le irregolarità rilevate sul sistema dei controlli e sulle procedure amministrative sono state evidenziate, come prevedibile, nella maggior parte delle indagini. Per rendere più agevole la lettura, nell'esposizione che segue esse saranno suddivise per tematica. Saranno, quindi, prima illustrati i rilievi che riguardano i controlli amministrativi e poi quelli relativi ai controlli in loco. Sarà poi trattato l'aspetto più generale della qualità delle procedure.

Secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria (vedi articolo 24 del Regolamento (UE) n. 65/2011), tutte le domande di aiuto e di pagamento presentate dai beneficiari devono essere sottoposte a **controlli amministrativi**. Nel caso degli investimenti, questi controlli comprendono una visita sul luogo.

I rilievi riscontrati più frequentemente fanno riferimento alla verifica delle condizioni di ammissibilità, con particolare riferimento allo status dell'impresa per la misura 123 e al miglioramento del rendimento globale dell'azienda per la misura 121.

Secondo quanto previsto dal regolamento (UE) n. 1698/2005, il sostegno della misura 123 è riservato alle microimprese e alle piccole e medie imprese. Occorre, quindi, verificare, con appropriati controlli amministrativi, che i beneficiari rispettino questa condizione. In relazione a questo aspetto, sono state evidenziate alcune carenze. In un caso, una delle caratteristiche che identificano le PMI, ovvero il numero dei dipendenti, non era oggetto di verifica, mentre in altri casi è stato osservato che i controlli si concentravano solo sull'impresa beneficiaria, senza considerare eventuali imprese collegate o associate.

Sempre secondo la normativa comunitaria, occorre garantire che i progetti di sviluppo finanziati dalla misura 121 migliorino il rendimento globale dell'azienda. In linea generale, occorre comunque garantire, nel rispetto del principio di sana gestione delle risorse pubbliche, che i progetti finanziati siano sostenibili nel tempo e proporzionati all'effettiva capacità economica dell'azienda. In vari *audit*, i controllori comunitari hanno segnalato carenze in questo ambito. In più di un caso, è stata evidenziata la presenza di investimenti non proporzionati alle effettive dimensioni e capacità economiche dell'azienda e osservato che i controlli sulla validità del piano aziendale non erano sufficienti. Nello specifico, è stato segnalato l'acquisto di trattori o macchinari di capacità eccessiva rispetto alla superficie aziendale o la realizzazione di laboratori per la trasformazione di prodotti aziendali non coerenti con le capacità produttive dell'azienda. Sono state, inoltre, rilevate carenze nella procedura utilizzata per valutare il miglioramento del rendimento globale, con assunzioni e calcoli che, a parere degli *auditor* comunitari, non erano corretti. Infine, sono state rilevate carenze nel controllo di altre condizioni di ammissibilità previste dal programma o dal bando come, ad esempio, il mantenimento del carico di bestiame sotto una certa soglia e le autocertificazioni prodotte dal beneficiario per dimostrare il rispetto dei requisiti.

Un altro aspetto per il quale sono state formulate osservazioni è quello della verifica della conformità dei criteri di selezione. In un'indagine, in particolare, è stato rilevato che alcuni criteri di attribuzione dei punteggi, di per sé abbastanza qualitativi (come "grado di innovazione delle soluzioni tecnico-organizzative" o "coerenza tra investimenti e piano aziendale") non fossero stati giustificati e che ai funzionari incaricati della valutazione non fossero state fornite istruzioni chiare e esaustive (in forma scritta). È stato poi osservato che, in uno dei bandi esaminati, non era stato previsto un punteggio minimo per l'accesso al sostegno, con il risultato che anche un progetto con punteggio molto basso a addirittura nullo avrebbe potuto beneficiare dei contributi comunitari. È stato, infine, evidenziato che il punteggio premiale per il "giovane agricoltore" veniva assegnato anche nel caso in cui il giovane era semplicemente uno dei soci dell'impresa, senza essere il capo azienda o avere un ruolo di responsabilità.

Altro tema oggetto di indagine è stato il controllo dell'affidabilità del beneficiario. Relativamente a quest'ultimo aspetto, è stato osservato che non è sufficiente verificare l'affidabilità al momento della presentazione della domanda, ma che occorre controllare anche la sua "storia" (p.e. verificare la regolarità contributiva del beneficiario anche per un periodo di tempo antecedente alla domanda). È stata poi sottolineata la necessità di garantire lo scambio delle informazioni tra i diversi organismi pagatori operanti sul territorio nazionale, per quello che riguarda il registro dei debitori.

I problemi rilevati sui controlli amministrativi hanno riguardato anche l'utilizzo non corretto dei beni finanziati (p.e. l'utilizzo di fabbricati agricoli o strutture agrituristiche a scopo abitativo). Anche se

queste irregolarità possono essere messe in evidenza più agevolmente tramite le verifiche in loco, è stato osservato che controlli amministrativi più accurati (analisi delle caratteristiche progettuali, analisi del giro d'affari, ecc.), anche in fase ex post, avrebbero potuto limitare i problemi. Analoghe considerazioni possono essere estese alla verifica di eventuali condizioni artificiali per ottenere il sostegno. Questo aspetto è stato rilevato in presenza di piani di investimento aziendali finanziati dalla misura 112 e dalla misura 121 (c.d. "pacchetto giovani") e sarà, pertanto, analizzato al paragrafo 2.3. Occorre ricordare, tuttavia, che la qualifica di "giovane agricoltore" apporta vantaggi per il finanziamento del progetto di investimento da parte della misura 121, in termini di tasso di aiuto maggiorato e/o di priorità di selezione, e per questo dovrebbe essere controllata adeguatamente.

Altro tema su cui si sono soffermati i controlli comunitari è quello della demarcazione e assenza di doppio finanziamento, e più in generale della verifica relativa al rispetto dei massimali di aiuto previsti. I controlli hanno evidenziato una carenza specifica per quello che riguarda la cumulabilità degli aiuti dello sviluppo rurale con quelli concessi per la produzione delle energie rinnovabili (c.d. "conto energia"). E' stato, infatti, osservato che non erano stati effettuati controlli sistematici, tesi a verificare che il cumulo degli aiuti non superasse quanto previsto dalla normativa.

Sono presenti, infine, segnalazioni sulla necessità di migliorare la definizione delle liste di controllo, che dovrebbero essere complete, accurate e debitamente compilate dai funzionari responsabili.

L'articolo 25 del regolamento sui controlli prevede che una parte dei progetti approvati siano sottoposti a **controlli in loco**. Il campione delle operazioni da sottoporre a questo controllo deve essere selezionato adeguatamente⁶ e interessare almeno il 5% della spesa pagata dal FEASR a fine programmazione. Il contenuto e le modalità con cui effettuare i controlli in loco sono esplicitati dall'articolo 26 del regolamento, mentre l'articolo 27 individua i contenuti della relazione di controllo. Se la visita sul luogo prevista dai controlli amministrativi rispetta tutti i requisiti prima citati, può essere considerata come rientrante nel campione dei controlli in loco.

Relativamente alle osservazioni, una considerazione ricorrente riguarda le modalità di selezione del campione di progetti da verificare. Un primo aspetto, di ordine organizzativo, riguarda il momento in cui viene selezionato il campione. Secondo il parere degli *auditor* comunitari, un campionamento troppo precoce potrebbe ingenerare il rischio che i beneficiari possano venire a conoscenza di essere/non essere stati selezionati e renderebbe difficile inserire fattori di rischio aggiuntivi, derivante dall'analisi dei risultati dei controlli amministrativi. Un'altra limitazione riguarda la selezione del campione secondo un puro approccio monetario, che considera come unico fattore di rischio l'importo dei progetti senza valutare fattori aggiuntivi (p.e. tipologia di spesa, presenza di autocertificazioni, ecc.).

È stata contestata la modalità di selezione del campione da sottoporre a controllo in loco adottata in una determinata Regione. Secondo quanto previsto dal regolamento sui controlli, parte del campione deve essere selezionato secondo il metodo casuale. Per la selezione di questa parte del campione occorre, tuttavia, garantire che ogni soggetto abbia la stessa probabilità di essere selezionato. Il metodo adottato è stato contestato in quanto, secondo gli *auditor* comunitari, i soggetti beneficiari non avevano la stessa possibilità di essere selezionati. Il metodo adottato consisteva nell'estrazione di un soggetto ogni dieci, secondo un elenco ordinato sulla base del codice fiscale e fino al raggiungimento del valore della spesa da

⁶ cfr. articolo 25, punto 3 del Reg. (UE) n. 65/2011

controllare in loco, prevista dalla normativa. Secondo i controllori, per i soggetti che si trovavano alla fine dell'elenco la possibilità di essere selezionati era pari a zero.

Per quello che riguarda i controlli ex post (articolo 30 del regolamento sui controlli), è stato, infine, osservato che effettuare il campionamento troppo precocemente (troppo lontano dalla scadenza degli obblighi e vincoli di destinazione che occorre controllare) potrebbe ridurne l'efficacia.

Limitatamente all'esecuzione dei controlli in loco, sono state individuate carenze, in alcuni casi specifici. I più evidenti riguardano l'utilizzo a scopo abitativo di fabbricati agricoli o destinati all'agriturismo, che non sono stati rilevati dai controlli in loco nonostante fossero presenti indizi evidenti (p.e. cucine, impianti di riscaldamento, ecc.). Altro tema, citato in precedenza, è quello della mancata individuazione della creazione, da parte del beneficiario, di condizioni artificiali per ricevere il sostegno (caso del giovane agricoltore, che in realtà non esercita attività agricola – veri paragrafo 2.3).

Altro punto sollevato riguarda il contenuto delle relazioni di controllo. In più di un caso è stato osservato che le relazioni non sono compilate in modo completo ed esaustivo⁷. In un'indagine, infine, è stato evidenziato un problema specifico, legato alla nomina dei funzionari incaricati di eseguire i controlli. Secondo l'interpretazione data dagli *auditor* comunitari all'articolo 25 del regolamento (UE) n. 65/2011, i controlli in loco devono essere effettuati da almeno due ispettori, mentre nel caso in questione sembrava che il controllo fosse stato eseguito da un solo soggetto.

Il tema del **livello qualitativo** del sistema dei controlli e delle procedure è vasto, e non può essere attribuito ad articoli specifici della normativa. Ciononostante, le osservazioni delle istituzioni comunitarie sulla qualità dei controlli e delle procedure sono molto frequenti, e devono essere prese in considerazione.

Una prima serie di osservazioni e commenti riguarda le modalità organizzative del sistema dei controlli. Si tratta a volte di rilievi che potrebbero essere evitati con una migliore pianificazione e tracciabilità delle attività. Un primo commento è relativo alla supervisione del controllo, sia esso di tipo amministrativo che in loco, da parte di un superiore gerarchico⁸. In vari casi non è stata rinvenuta la dimostrazione, nè sulle liste nè sulle relazioni di controllo, che la supervisione fosse realmente avvenuta.

In altri casi, sono state evidenziate limitazioni nella definizione delle istruzioni per gli enti delegati e, in generale, per i funzionari addetti ai controlli, anche in riferimento alla descrizione dettagliata delle azioni e delle spese ammissibili.

Altra osservazione ha riguardato la procedura adottata per la presentazione delle domande di aiuto (nel caso specifico, a "sportello aperto" con chiusure periodiche). Tale procedura ha evidenziato alcune limitazioni perchè in un secondo momento sono state apportate modifiche alle disposizioni attuative (spese ammissibili) creando una situazione di svantaggio per i richiedenti che avevano inoltrato la domanda in data precedente.

In alcune indagini è stato, infine, osservato che la durata delle procedure amministrative e dei controlli è eccessiva. In un caso specifico è stato evidenziato che per i progetti di cui alla misura 125 (strade

⁷ Da notare che questo *gap* qualitativo è stato notato anche in per relazioni collegate a progetti con irregolarità che vengono evidenziate negli audit comunitari

⁸ Vedi Reg. (CE) n. 885/2006, sul riconoscimento degli organismi pagatori, allegato I, punto 2, lettera A, capoverso ii)

rurali e irrigazione) sono occorsi in media 19 mesi dalla presentazione della domanda di aiuto all'emanazione del decreto di finanziamento e 9 mesi dalla presentazione della domanda di pagamento finale all'effettivo pagamento. Si rischia così di rendere le sovvenzioni del PSR meno attraenti per i potenziali richiedenti nonché di lasciare i fabbisogni di questi ultimi insoddisfatti per un periodo più lungo.

Altre osservazioni riguardano aspetti legati alla programmazione e impostazione strategica delle misure. Un primo rilievo è relativo al coordinamento e complementarietà tra i fondi europei che finanziano la realizzazione e ammodernamento delle infrastrutture rurali. Nello specifico, è stata evidenziata la mancanza di una strategia coordinata, che tra l'altro dovrebbe prevedere l'istituzione di un comitato con al proprio interno i rappresentanti dei vari fondi.

Altro commento riguarda la definizione dei criteri di selezione e di alcuni criteri di ammissibilità per le infrastrutture rurali. Secondo gli *auditor* comunitari i criteri di selezione non sono stati in grado di favorire la selezione di progetti con il miglior rapporto costi-benefici e in grado di apportare un vero contributo al raggiungimento degli obiettivi del PSR. È stato, inoltre, osservato che i criteri di ammissibilità non sempre corrispondevano ai reali bisogni delle aree rurali.

La fattibilità economica e la sostenibilità dei progetti di infrastrutturazione rurale è stato un altro tema oggetto di indagine. Per quello che riguarda la fattibilità economica, un fattore fondamentale è rappresentato dalla capacità dei beneficiari (Comuni, consorzi, ecc.) di fornire la propria quota di cofinanziamento. In mancanza di questo, si possono avere consistenti ritardi nell'esecuzione dei lavori, richiesta di penali da parte delle imprese che eseguono i lavori e persino la revoca del sostegno. È stato osservato che l'Autorità di gestione non aveva messo in piedi una procedura adeguata per assicurarsi della capacità finanziaria del soggetto beneficiario, nè avesse fornito un supporto ai beneficiari per favorire l'accesso al credito presso gli istituti finanziari (p.e. garanzia).

Per assicurare la sostenibilità dei progetti, il regolamento (CE) n. 1698/2005 prevede un periodo di manutenzione obbligatoria di cinque anni. Per alcuni interventi di tipo infrastrutturale, è stato osservato come l'Autorità di gestione avesse allungato il periodo (10 anni), il che rappresenta una buona pratica. E' stata, tuttavia, evidenziata un'insufficiente definizione delle responsabilità per la manutenzione e delle regole concernenti i controlli ex-post e le sanzioni, il che genera un elevato rischio che le infrastrutture non siano mantenute regolarmente nel corso del loro ciclo di vita. Ad esempio, la mancanza di chiarezza in merito a chi sarà il proprietario delle strade rurali dopo i primi cinque anni, se i Comuni o le associazioni di agricoltori, comporta il rischio che nessuno investirà nella manutenzione. Per quello che riguarda i controlli ex post, è stato osservato che per i progetti infrastrutturali, caratterizzati da un lungo ciclo di vita, sarebbe preferibile incrementare il campione sottoposto a controllo (1% circa) in modo da garantire che i progetti non falliscano prematuramente.

Sempre in relazione alle indagini svolte sui progetti infrastrutturali è stato osservato che i sistemi amministrativi, di controllo e di monitoraggio dell'AdG non sono in grado di mostrare in che misura i progetti finanziati abbiano avuto successo. Ciò è dovuto principalmente al fatto che gli indicatori inclusi nel PSR non sono abbastanza specifici e, quindi, non forniscono informazioni sul raggiungimento degli obiettivi.

È stato notato, inoltre, che i valori obiettivo non erano stati identificati in modo adeguato. Il sistema amministrativo, di controllo e di monitoraggio non forniva ad esempio informazioni sul rispetto dei tempi, sulla sostenibilità e sull'efficacia rispetto ai costi dei progetti (tempi medi di trattamento delle domande,

costi per unità di realizzazione, costi di manutenzione, ecc.), rendendo nei fatti poco agevole, se non impossibile, misurare le realizzazioni, i risultati e gli impatti degli interventi.

Procedure di gara da parte dei beneficiari privati (RC13)

misure interessate	121
normativa collegata	Regolamento 65/2011, articolo 24
n. indagini coinvolte	n. 2 indagini

Fonte: Archivio dei controlli

Questa categoria di errore riguarda un aspetto piuttosto specifico, collegato al tema degli appalti. Il tema è stato sollevato in relazione a lavori affidati da beneficiari privati, del valore superiore al milione di euro e per i quali è presente un sostegno pubblico superiore al 50%. Nel corso del proseguimento delle indagini, è stato, tuttavia, dimostrato che, in base a quanto previsto dalla normativa italiana in materia, la fattispecie non si applica alla misura 121.

Presenza di spese non ammissibili (RC14)

misure interessate	121, 123, 125, 311, 313
normativa collegata	Regolamento 1975/2006, articoli 5, 26, 28 e 31 e Regolamento 65/2011, articoli 24, 25 e 26
n. indagini coinvolte	n. 8 indagini

Fonte: Archivio dei controlli

In molti casi, gli auditor comunitari hanno individuato irregolarità di carattere puntuale, ovvero attribuibili a errori propri di un progetto specifico. In altri casi, la carenza è stata giudicata sistemica, ovvero derivante da debolezze del sistema di controllo.

Una prima tipologia di irregolarità attribuibile a questa categoria fa riferimento a voci di spesa di per sé ammissibili ma per le quali si osservano errori di calcolo. In un caso, ad esempio, sono state rilevate imprecisioni nella quantificazione delle spese derivanti dal prezzario. I controllori hanno, quindi, ricalcolato la spesa effettivamente ammissibile, comprese le spese di progettazione, per non superare il massimo consentito (10%). In un altro progetto, che prevedeva il finanziamento di investimenti per la produzione agricola e per la trasformazione aziendale, sono stati individuati errori nell'applicazione del tasso di aiuto, diverso a seconda della finalità degli investimenti.

Altre osservazioni fanno riferimento al pagamento di voci che, secondo il giudizio degli *auditor* comunitari, non erano ammissibili. In più di un caso, è stato osservato un utilizzo non appropriato di fabbricati, le cui spese di ristrutturazione erano state finanziate dal PSR per determinati scopi (p.e. laboratori per la trasformazione dei prodotti, magazzini, ecc.) ma che erano utilizzati come abitazione. In altri casi, è stato osservato che alcuni criteri di ammissibilità stabiliti dal PSR o dal bando (p.e. carico di bestiame massimo, raggiungimento di una soglia di spesa entro una determinata data) non erano stati rispettati. In entrambe le fattispecie, sono state evidenziate carenze di tipo sistemico.

Ulteriori osservazioni fanno riferimento alle modifiche/variazioni intervenute sul progetto approvato, che hanno originato il riconoscimento di spese non ammissibili. In un progetto per la realizzazione di una piccola infrastruttura rurale, ad esempio, sono state aggiunte voci di spesa addizionali, non collegate al progetto originale e comunque non ammissibili. Altri casi, più circoscritti, hanno riguardato varianti di progetti di sviluppo aziendale, nelle quali sono state inserite voci di spesa non ammissibili, mentre per un progetto sono state individuate voci di spesa non motivate e prive di giustificativi (spese di consulenza per un intervento di promozione turistica finanziato da un Comune).

2.2 Le misure a superficie e a capo

Le misure a superficie e a capo sono quelle che prevedono l'erogazione di un pagamento per unità di superficie (normalmente per ettaro) o per unità di bestiame (normalmente per UBA). Si tratta essenzialmente delle misure dell'asse 2, ovvero le indennità compensative, i pagamenti agroambientali, i pagamenti per il benessere degli animali e le misure forestali. Quest'ultime sono trattate in questo ambito anche nel caso in cui prevedano la realizzazione di piccoli investimenti, per esempio torrette di avvistamento contro gli incendi o altro. L'elenco delle misure che saranno esaminate in questo paragrafo è il seguente:

- Misura 211 – indennità a favore degli agricoltori in aree montane
- Misura 212 – indennità a favore degli agricoltori in altre aree svantaggiate
- Misura 213 – indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva 2000/60/CE
- Misura 214 – pagamenti agroambientali
- Misura 215 – pagamenti per il benessere degli animali
- Misura 216 – investimenti non produttivi
- Misura 221 – imboschimenti di terreni agricoli
- Misura 222 – primo impianto di sistemi agroforestali su terreni agricoli
- Misura 223 – imboschimenti di superfici non agricole
- Misura 224 – incentivazione di attività turistiche
- Misura 225 – servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale
- Misura 226 – sviluppo e rinnovamento dei villaggi
- Misura 227 – tutela e riqualificazione del patrimonio rurale

Le indagini che hanno interessato le misure a superficie e a capo presenti nell'Archivio dei controlli sono complessivamente 37, di cui 16 effettuate dalla Commissione e 21 dalla Corte dei Conti europea. In linea generale, si può osservare che queste indagini, che nei controlli effettuati sui PSR della programmazione 2000-2006 erano state oggetto di numerose osservazioni e anche di proposte di correzioni finanziarie, hanno avuto esiti migliori rispetto al passato.

Sistema delle riduzioni (RC1)

misure interessate	211, 212 e 221
normativa collegata	Regolamento 65/2011, articoli 11 e 18, Regolamento 1122/2009, articolo 21
n. indagini coinvolte	n. 2 indagini

Fonte: Archivio dei controlli

Gli errori riscontrati riguardano le misure per le indennità compensative (misure 211 e 212) e la misura per l'imboschimento dei terreni agricoli (misura 221). Nel primo caso è stata rilevata una differenza nell'applicazione della sanzione per il mancato rispetto del criterio "carico di bestiame", a seconda che esso fosse riscontrato nel controllo amministrativo o nel controllo in loco. È stato, quindi, chiesto di uniformare il sistema.

Per quello che riguarda la misura per l'imboschimento dei terreni agricoli, l'errore identificato fa riferimento all'erronea applicazione del concetto di errore palese. Per errori palesi si intendono le informazioni contraddittorie o i semplici errori di compilazione che l'agricoltore commette in fase di compilazione della domanda. Secondo gli orientamenti forniti dalla Commissione, si tratta di "errori" commessi in buona fede e non finalizzati all'ottenimento di un premio più alto. In questi casi è ammessa una correzione ex post della domanda. L'indagine effettuata ha evidenziato un caso di correzione di errore palese che, in realtà, non poteva essere ritenuto tale. Non è stato, infatti, possibile dimostrare che l'errore fosse stato commesso in buona fede, soprattutto perchè riguardante una dichiarazione di superficie in eccesso, individuata non dal beneficiario ma tramite i controlli incrociati dell'organismo pagatore.

Aggiornamento del SIPA (RC2)

misure interessate	211, 212
normativa collegata	Regolamento 1122/2009, articolo 2
n. indagini coinvolte	n. 1 indagine

Fonte: Archivio dei controlli

In un'indagine della Corte dei Conti, è stato rilevato un caso di mancato aggiornamento del sistema di identificazione delle parcelle agricole (SIPA). Una parcella oggetto di controllo era, infatti, attraversata da una strada, che la divideva in più porzioni. Tale variazione della superficie agricola non era stata inserita nè nel SIPA nè era indicata nel catasto. Ciò ha determinato un errore in quanto, nonostante le superfici non produttive fossero state correttamente escluse dal pagamento, era stata violata la definizione di "parcella"⁹ secondo cui la parcella è una porzione continua di terreno. L'aggiornamento del SIPA, in base a quanto rilevato dalle foto aeree, avrebbe potuto evitare l'errore.

Scambio di informazioni tra Amministrazioni (RC3)

misure interessate	211, 212 e 214
normativa collegata	Regolamento 65/2011, articolo 11
n. indagini coinvolte	n. 7 indagini

Fonte: Archivio dei controlli

Il mancato o insufficiente scambio di informazioni tra Amministrazioni è un problema citato in varie indagini. Secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria, i controlli amministrativi devono

⁹ Cfr. art. 2 del Reg.(CE) n. 1122/2009

prevedere, ove appropriato, verifiche incrociate e tenere conto dei risultati delle verifiche eseguite da altri soggetti responsabili dei controlli sulle sovvenzioni agricole.

Un primo esempio di questa tipologia di errore riguarda i controlli dei pagamenti per l'agricoltura biologica (misura 214). In più di un caso è stato rilevato che il sistema per lo scambio di informazioni tra l'organismo pagatore ed i soggetti delegati al controllo del rispetto del disciplinare biologico non fosse operativo o lo fosse in modo insufficiente. Di conseguenza, non vi era la garanzia che le eventuali irregolarità fossero comunicate in modo tempestivo.

In un altro caso è stato riscontrato che non era presente un sistema di scambio delle informazioni tra i soggetti incaricati del controllo delle misure agroambientali e quelli incaricati del controllo della condizionalità (beneficiari del I pilastro). Anche in questo caso, non vi era, quindi, una garanzia che i soggetti incaricati di effettuare i controlli dello sviluppo rurale fossero al corrente di eventuali violazioni rilevate dai controllori delle misure del I pilastro, e viceversa.

Un elemento ricorrente in varie indagini è relativo all'utilizzazione delle informazioni presenti nella banca dati nazionale (BDN) dell'anagrafe zootecnica. I dati ivi presenti sono, infatti, necessari per effettuare alcuni controlli, come per esempio il rispetto dei limiti per il carico di bestiame. In vari casi è stato osservato che questi dati non venivano presi in conto, sia per l'esecuzione dei controlli amministrativi che per quelli in loco. In un caso è stato osservato che le informazioni presenti nella BDN non erano considerate per la determinazione del campione da sottoporre a controllo in loco (determinato da un'analisi dei rischi).

Pre-condizioni come condizioni di ammissibilità (RC4)

misure interessate	211, 212 e 214
normativa collegata	
n. indagini coinvolte	n. 2 indagini

Fonte: Archivio dei controlli

In due casi, la Commissione ha suggerito ad un'autorità di gestione di riclassificare un "criterio di ammissibilità" in un "impegno". Nella prima indagine si trattava di un criterio per il mantenimento delle superfici prative, rappresentato dall'esecuzione di almeno uno sfalcio annuale o dall'utilizzazione a pascolo per almeno due mesi l'anno. Nella seconda, si trattava del mantenimento di un determinato carico di bestiame (minimo e massimo) sulla superficie oggetto di impegno. Si segnala che considerare un requisito come "condizione di ammissibilità" anziché come "impegno" comporta che anche una lieve infrazione determini l'esclusione dal pagamento. Ove possibile, pertanto, è consigliabile classificare i requisiti come "impegni".

Impegni non legati agli obiettivi ambientali (RC5)

misure interessate	216
normativa collegata	
n. indagini coinvolte	n. 1 indagine

Fonte: Archivio dei controlli

In un'indagine della Corte dei Conti è stato osservato che gli investimenti non produttivi finanziati dalla misura 216 (muretti a secco) potevano avere un impatto economico sulle aziende beneficiarie. Nel caso specifico, si sosteneva che le aziende zootecniche potevano ricevere un vantaggio economico indiretto rappresentato dall'utilizzo dei muretti per la recinzione/gestione degli animali. Si suggeriva, pertanto, di far partecipare l'agricoltore a parte della spesa, prevedendo un tasso di aiuto più basso del 100%.

Impegni difficili da rispettare e verificare (RC6)

misure interessate	214
normativa collegata	Regolamento 65/2011, articolo 4
n. indagini coinvolte	n. 3 indagini

Fonte: Archivio dei controlli

La normativa comunitaria prevede che le condizioni che determinano l'erogazione del sostegno debbano essere verificabili. Nel caso dei pagamenti agroambientali questo aspetto è importante. Gli impegni finanziati fanno a volte riferimento a pratiche agricole difficilmente controllabili. Oltre a richiedere, nei PSR della programmazione 2014-2020, una specifica analisi ex ante sulla verificabilità e controllabilità degli impegni, gli *auditor* comunitari hanno evidenziato, in più di un caso, la presenza di impegni non controllabili. Le pratiche agroambientali che sono state oggetto di questa osservazione sono, nello specifico, il mantenimento della sostanza organica e rispetto della profondità di lavorazione.

Dichiarazioni di superfici non corrette (RC7)

misure interessate	211, 212, 214
normativa collegata	Regolamento 796/2004, articolo 50; Regolamento 1975/2006, articolo 16; Regolamento 65/2011, articoli 16 e 21
n. indagini coinvolte	n. 5 indagini

Fonte: Archivio dei controlli

In varie indagini, afferenti principalmente alle verifiche DAS della Corte dei Conti europea, sono stati rinvenuti casi di dichiarazione di superficie in eccesso. In alcuni casi, questo derivava dal fatto che porzioni di terreno o l'intera parcella controllata sono state giudicate come non ammissibili. È stato constatato, per esempio, come un appezzamento che riceveva il premio per il castagneto da frutto biologico fosse del tutto abbandonato e ormai ridotto a bosco misto. Oppure una superficie dichiarata come prato fosse abbandonata da anni e ridotta a boscaglia. In altri casi, nella superficie per cui si richiedeva il premio sono stati inseriti elementi (p.e. pertinenze di fabbricati, piscine, orti o altre tare) chiaramente non ammissibili. Anche il mancato rispetto di alcune condizioni di ammissibilità (p.e. carico di bestiame minimo) ha determinato l'esclusione di alcune superfici e, pertanto, una dichiarazione considerata "eccessiva".

Mancato rispetto degli impegni da parte dei beneficiari (RC8)

misure interessate	214
--------------------	-----

normativa collegata	Regolamento 65/2011, articolo 14 e 18
n. indagini coinvolte	n. 5 indagini

Fonte: Archivio dei controlli

Questa tipologia di errore è riferibile principalmente al mancato rispetto degli impegni agroambientali, finanziati dalla misura 214. Anche in questo caso, i rilievi derivano dalle indagini DAS effettuate dalla Corte dei Conti europea. Gli impegni per i quali è stata rilevata una violazione sono: l'esecuzione delle normali pratiche colturali prevista dall'agricoltura biologica (caso di un castagneto abbandonato), il mancato rispetto degli impegni previsti dalla produzione integrata per l'utilizzo dei prodotti fitosanitari (uso di prodotti non ammessi), il superamento dei limiti per la fertilizzazione azotata e il mancato rispetto degli impegni di un'azione agroambientale per la protezione del suolo tramite il mantenimento della copertura vegetale.

Carenze nella gestione delle domande di pagamento (RC9)

misure interessate	214, 226, 227
normativa collegata	Regolamento 65/2011, articolo 9, 11 e 18
n. indagini coinvolte	n. 5 indagini

Fonte: Archivio dei controlli

Un primo problema ha riguardato il versamento dell'anticipo per i pagamenti agroambientali, pari al 75% dell'importo complessivo, prima del completamento dei controlli amministrativi. Questa pratica è in contrasto con quanto previsto dall'articolo 9.1 del Reg. (UE) n. 65/2011, secondo cui l'anticipo può essere versato solo dopo la conclusione dei controlli amministrativi. Altri errori rilevati hanno riguardato un pagamento in eccesso, ovvero calcolato in base alla superficie dichiarata dall'agricoltore in sede di domanda di aiuto, poi rettificata a seguito di una verifica. Gli anni successivi, il pagamento versato all'agricoltore ha continuato ad essere quello originario, sovrastimato, e non quello corretto a seguito del controllo. In un altro caso, infine, è stata rilevata la presenza di errori nella quantificazione dei dati sul carico di bestiame da parte dei CAA. I dati inseriti nelle domande di pagamento facevano, infatti, riferimento al numero di capi (esemplari) e non al numero di UBA corrispondente. Per le misure forestali è stato, inoltre, rilevato il pagamento di un anticipo superiore al 50% previsto dalla normativa per gli investimenti.

Ragionevolezza dei costi/ammissibilità (RC10)

misure interessate	226, 227
normativa collegata	Regolamento 65/2011, articolo 24, paragrafo 2, lettera d)
n. indagini coinvolte	n. 3 indagini

Fonte: Archivio dei controlli

Per le misure forestali che sostengono la realizzazione di lavori o opere si deve dimostrare che i costi sostenuti sono ragionevoli. Anche per questa tipologia di misure, come visto in precedenza per le misure di investimento, sono state riscontrate carenze in relazione alla quantificazione delle spese generali, spesso priva di un'analisi sulla congruità del costo, alla mancanza o non correttezza dei tre preventivi e alla

non accuratezza del prezzario regionale per i lavori forestali. In quest'ultimo caso, è stato rilevato che i valori identificati fossero sensibilmente superiori a quelli dei prezzari di Regioni limitrofe.

Applicazione delle norme sugli appalti pubblici (RC11)

misure interessate	227
normativa collegata	Regolamento 65/2011, articolo 24, paragrafo 2, lettera c)
n. indagini coinvolte	n. 1 indagine

Fonte: Archivio dei controlli

Anche in questo caso, le misure che prevedono l'esecuzione di lavori forestali da parte di soggetti esterni sono soggette al rispetto delle norme sugli appalti pubblici. Come evidenziato per le misure a investimento, sono state rinvenute delle carenze. Nel caso specifico, ovvero di un bando espedito da un Comune per la realizzazione di un sentiero forestale, oltre al rinvenimento di irregolarità nell'attribuzione del punteggio al progetto beneficiario, sono state evidenziate carenze nella procedura di selezione del soggetto incaricato di svolgere i lavori, ovvero: (1) presenza nell'offerta della ditta aggiudicataria di lavori non pertinenti con il progetto approvato dalla Regione, che avrebbero dovuto essere oggetto di una nuova gara di appalto; (2) presenza di criteri di selezione imprecisi; (3) scarso peso dato all'offerta economica (15%). E' stata, inoltre, notata una carenza di trasparenza nei confronti degli altri soggetti che avevano partecipato alla gara (mancanza di comunicazioni). L'Autorità di gestione è stata criticata perchè non aveva messo in piedi procedure amministrative robuste e una pista di controllo specifica per garantire il rispetto delle norme concernenti gli appalti pubblici.

Sistema dei controlli e procedure amministrative (RC12)

misure interessate	211, 212, 214, 226 e 227
normativa collegata	Regolamento 1975/2006, articoli 10, 11 e 12, Regolamento 1122/2009, articolo 31, Regolamento 65/2011, articoli 4, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 24
n. indagini coinvolte	n. 17 indagini

Fonte: Archivio dei controlli

Gli errori relativi all'organizzazione del sistema dei controlli e alla definizione delle procedure amministrative sono evidenziati in molte indagini. Come già spiegato per le misure a investimento si tratta di una tipologia di errore molto vasta e articolata. Per rendere più agevole la lettura, nell'esposizione che segue le osservazioni saranno suddivise per tematica. Saranno prima illustrati i rilievi che riguardano i controlli amministrativi e quelli relativi ai controlli in loco. Sarà, quindi, trattato l'aspetto più generale della qualità delle procedure.

Secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria (cfr. art. 11 del Reg. (UE) n. 65/2011), tutte le domande di aiuto e di pagamento presentate dai beneficiari a carico delle misure dell'asse 2 devono essere sottoposte a **controlli amministrativi**.

Una prima constatazione riguarda la tempistica con cui sono effettuati i controlli. Sono stati, infatti, rilevati ritardi nell'esecuzione dei controlli amministrativi (p.e. durata superiore a 18 mesi per oltre il 30% delle domande). Tali ritardi possono determinare una riduzione dell'efficacia dei controlli, non essendo

diponibile per tempo il monitoraggio degli esiti, necessario a orientare le attività di controllo in loco tramite la selezione basata sui rischi. Se l'impatto di questa carenza può essere ridotto procedendo a un'integrazione del campione, resta in piedi il secondo problema rappresentato dai notevoli ritardi nel versamento dei pagamenti agli agricoltori.

In alcuni casi, inoltre, sono state formulate osservazioni sul rispetto del dettato regolamentare relativo al pagamento dell'anticipo, che può avvenire solo dopo il compimento dei controlli amministrativi.

Molte osservazioni si sono concentrate sulla mancata o carente esecuzione di alcuni controlli amministrativi. Nello specifico, sono state individuate carenze nella verifica dell'impegno di coltivazione per un determinato numero di annualità, previsto dalle indennità compensative e in qualche caso anche dalla misura agroambientale. La verifica di questo impegno dovrebbe essere sempre effettuata, anche nel caso in cui l'agricoltore non presenta, per un determinato anno, la domanda di pagamento (ma è soggetto al rispetto dell'impegno, sottoscritto in data precedente o successiva). Altro impegno che secondo i controlli comunitari non è stato verificato adeguatamente è quello relativo all'obbligo di taratura delle macchine irroratrici.

La verifica del numero degli animali allevati è necessaria a determinare se il beneficiario abbia rispettato o meno gli impegni relativi al carico di bestiame o (nelle misure che prevedono un pagamento a capo) se le richieste di pagamento siano congrue con il numero dei capi detenuto. In relazione a questo tema, le osservazioni che hanno portato alla formulazione di raccomandazioni o alla proposta di applicare correzioni finanziarie ai programmi sono state le seguenti: (1) in un caso (misura agroambientale per l'allevamento delle razze in via di estinzione – premio a capo) è stato constatato che in caso di discrepanza tra numero di animali dichiarati e numero di animali presenti in BDN, veniva considerato quest'ultimo valore senza effettuare alcuna verifica aggiuntiva; (2) in un'ulteriore audit, è stata contestata l'incompletezza dei controlli amministrativi effettuati ed, in particolare, il fatto che gli esiti dei controlli derivanti dalle verifiche incrociate con il numero dei capi presenti in BDN non fossero presi in considerazione nell'analisi dei rischi per la selezione del campione del controllo in loco. In un audit effettuato dalla Corte dei Conti, inoltre, non è stata rinvenuta la traccia dell'esecuzione delle verifiche relative al carico di bestiame.

Sempre in relazione all'esecuzione delle verifiche incrociate dei capi di bestiame, sono stati chiesti chiarimenti a una Regione che, per la realizzazione del controllo incrociato con la banca dati nazionale (BDN) del patrimonio zootecnico, si avvaleva dei servizi offerti da una società esterna. Tale procedura non è stata contestata, ma è stato chiesto di prevedere istruzioni e controlli *ad hoc* per garantire che i dati forniti fossero corretti.

Altro impegno per il quale sono stati espressi dubbi sull'efficacia dei controlli è rappresentato dalla rotazione colturale, prevista dai disciplinari di produzione integrata e dall'agricoltura biologica. La posizione degli *auditor* comunitari è quella di verificare amministrativamente il rispetto di tale impegno ogni volta che è possibile, tramite verifica incrociata con la banca dati SIGC. Si riconosce, tuttavia, che possono esistere difficoltà a controllare amministrativamente le parcelle in cui è presente più di una coltura.

Nel caso delle misure forestali, è stata rilevato che il controllo amministrativo di uno dei requisiti previsti (titolo di possesso delle superfici per almeno sette anni dalla data di presentazione della domanda)

fosse carente, ovvero che la presenza di tale requisito non fosse stata verificata al momento della presentazione della domanda di aiuto.

Sempre nel caso delle misure forestali, che pur ricadendo nella presente categoria si prefigurano come misure di investimento (si pensi ad esempio alle misure 226 e 227), sono state rilevate carenze nell'esecuzione dei controlli amministrativi, connesse all'assenza di tracciabilità (assenza di documentazione comprovante la verifica delle fatture e mancata redazione della relazione della visita *in situ*) e alla verifica della presenza di condizioni artificiali per ricevere il sostegno.

L'articolo 12 del regolamento sui controlli prevede che parte delle domande di pagamento siano sottoposte a **controlli in loco**. Il numero delle domande deve essere pari ad almeno il 5% di quelle presentate per l'anno civile in corso. Per l'estrazione del campione, occorre rispettare determinate norme, stabilite dai regolamenti. Il contenuto e le modalità con cui effettuare i controlli in loco sono esplicitati dall'articolo 13, 15 e 16 del Regolamento (UE) n. 65/2011.

Una prima serie di osservazioni, che si ricollega anche ad alcuni commenti concernenti i controlli amministrativi, riguarda le modalità di selezione del campione da sottoporre a controllo in loco. Secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria, il campione deve essere estratto in base a un'analisi dei rischi e alla rappresentatività delle domande di aiuto presentate. In vari casi, è stato raccomandato di procedere a una selezione che tenga conto delle specificità regionali, tanto più che l'analisi dei rischi e l'estrazione del campione veniva effettuata a livello centralizzato da AGEA. In un caso, per esempio, tale procedura aveva determinato che per alcune provincie oggetto di indagine non fosse stato effettuato alcun controllo in loco. La soluzione suggerita è stata quella di aggiungere criteri specifici regionali a quelli centralizzati.

Altro aspetto da tenere presente riguarda la dimensione della parte casuale del campione, che secondo quanto stabilito dalla normativa deve essere compresa tra il 20% e il 25% dei beneficiari da sottoporre a controlli in loco. È stato, inoltre, ricordato che è opportuno effettuare una valutazione periodica sull'efficacia dei criteri di rischio e procedere alla loro modifica, se necessario.

Come detto precedentemente, i ritardi nel completamento dei controlli amministrativi fanno sì che spesso si renda necessario procedere all'estrazione del campione da sottoporre a controllo in loco prima del loro completamento. In questi casi, si procede a determinare un campione complementare, per arrivare a coprire la percentuale del 5% delle domande. Nel corso di alcuni audit è stato rilevato che tale campione complementare sembrava essere stato selezionato senza tenere conto dei criteri di rischio specifici e della necessità di mantenere un equilibrio tra la parte estratta a caso e quella estratta in base all'analisi del rischio. È stato, quindi, chiesto di garantire il rispetto delle prescrizioni normative, anche nel caso dell'estrazione del campione complementare.

Come detto, la selezione del campione avviene in parte sulla base di un'analisi dei rischi e in parte sulla base di un'estrazione casuale. Il campione di controllo che ne risulta deve mantenere un equilibrio tra gli assi e le misure. In un audit, per alcune tipologie di intervento (misure 214, 216, 226 e 227), è stato osservato che tale equilibrio non sembrava essere stato raggiunto (per alcune misure i progetti selezionati sembravano derivare dal solo campione casuale, mentre per altre sembravano derivare dal solo campione estratto sulla base dell'analisi dei rischi).

In occasione di alcuni audit, infine, sono stati chiesti chiarimenti in merito al rispetto degli orientamenti stabiliti dalla Commissione europea per l'aumento della percentuale di domande da sottoporre a controllo in loco, qualora si riscontrino irregolarità significative.

I regolamenti prevedono che gli ispettori che eseguono i controlli in loco siano informati sui motivi che hanno determinato la selezione dei beneficiari da controllare e avere altre informazioni utili a garantire l'efficacia del controllo. Questo aspetto fa parte del più ampio tema delle istruzioni agli ispettori, elemento importante per garantire l'efficacia del controllo. Nei casi in questione è stato raccomandato di informare gli ispettori sui motivi che hanno determinato la visita (p.e. problemi individuati nel corso dei controlli amministrativi, denunce, ecc.) e sui risultati dei controlli amministrativi.

Un aspetto specifico, sul quale sono state formulate alcune osservazioni, riguarda le notifiche ai beneficiari oggetto di un controllo in loco. La normativa prevede che i controlli in loco devono essere preceduti da un preavviso che, tuttavia, non deve essere tale da compromettere la finalità del controllo. Vengono, quindi, individuate tempistiche piuttosto precise, che occorre rispettare. In più di un caso le autorità responsabili del PSR sono state richiamate al rispetto di quanto previsto dalla normativa.

Un aspetto importante, che ha determinato anche l'applicazione di correzioni finanziarie a carico dei PSR, è rappresentato dalla tempistica con cui sono effettuati i controlli in loco. I regolamenti prevedono che le visite di controllo debbano essere, nella misura del possibile, tempestive e ripartite nel corso dell'anno, sulla base delle specificità dei diversi impegni da controllare e che siano verificati tutti gli impegni e obblighi che è possibile controllare al momento della visita.

Il primo aspetto che è stato rilevato riguarda la presenza di ritardi nell'esecuzione dei controlli in loco. In un caso è stato evidenziato che i controlli in loco non hanno avuto luogo nella campagna per la quale erano stati richiesti i pagamenti, ma nelle annualità successive. Ciò ha determinato l'applicazione di riduzioni a carico del PSR, in quanto i ritardi hanno determinato, secondo il parere degli *auditor*, una consistente riduzione dell'efficacia dei controlli.

Altre osservazioni sono state formulate in relazione al momento di esecuzione del controllo. Come detto prima, l'art. 24.1 del Reg. (UE) n. 65/2011 stabilisce, infatti, che i controlli in loco devono essere ripartiti nel corso dell'anno, tenendo presente le specificità degli impegni sottoscritti dal beneficiario. Se, per esempio, una misura agroambientale prevede la copertura vegetale dei seminativi per un dato periodo dell'anno, il controllo dovrà essere effettuato in quel determinato periodo. In vari casi non è stata rinvenuta la prova che tali elementi fossero stati tenuti presenti nell'identificazione del momento in cui effettuare i controlli in loco. In altre parole, non è stata rinvenuta una metodologia di distribuzione e organizzazione dei controlli che tenesse in conto la natura degli impegni, identificando il momento ottimale per effettuare le visite. La mancata individuazione del momento ottimale in cui effettuare il controllo (derivante da un'analisi dei rischi) ha determinato la proposta di applicare riduzioni al PSR interessato.

Le carenze relative all'esecuzione dei controlli in loco sono di varia natura e, in alcuni casi, hanno portato alla proposta di rettifica finanziaria da parte dei servizi della Commissione europea. Una prima limitazione ha riguardato la verifica delle condizioni di base (o "baseline") ovvero degli obblighi di condizionalità, dei requisiti minimi, ecc. In alcune indagini è emerso che nel corso dei controlli in loco non era stata prevista la verifica di tali elementi. Altra importante carenza è stata evidenziata per il controllo del numero dei capi di bestiame. La mancata o insufficiente verifica (mancato conteggio dei capi) di questo

elemento, necessario anche a determinare il rispetto dei vincoli relativi al carico di bestiame, è stata giudicata grave da parte degli *auditor* comunitari. Altre carenze hanno riguardato la misurazione in loco delle superfici che, in un caso, non è stata effettuata per le parcelle di minori dimensioni (delegando tale compito al telerilevamento) e il mancato utilizzo dei risultati delle verifiche in loco sulle superfici (misurazioni in loco) che, pur disponibili, non sono state utilizzate per la determinazione del carico di bestiame che, invece, faceva riferimento ai dati del telerilevamento.

Sono state, infine, rilevate carenze derivanti dalla mancata esecuzione di controlli in loco su alcuni impegni specifici. In un caso, infine, è stato osservato che le verifiche non avvenivano presso l'azienda ma presso un ufficio decentrato, esaminando la documentazione. Tale pratica è stata contestata in quanto i servizi comunitari ritengono sia necessaria in ogni caso una visita in azienda.

Le relazioni di controllo sono state oggetto di varie osservazioni. Secondo quanto previsto dal regolamento, ciascun controllo in loco deve essere documentato con una relazione che consenta di riesaminare le verifiche che sono state effettuate. In vari audit è stato evidenziato che le relazioni non sono sufficientemente chiare e complete e talvolta anche assenti. Nel caso dei controlli in loco effettuati in aziende zootecniche, ad esempio, nelle relazioni non sono state trovate informazioni circa il numero del bestiame, il calcolo della densità e la valutazione della quantità di effluente (N-equivalente) distribuito dall'agricoltore. In generale, quindi, si osserva che le relazioni non contengono informazioni sufficienti per verificare che gli impegni relativi a fertilizzanti, prodotti fitosanitari, carico di bestiame, ecc. previsti dalla misura (compresi quelli derivanti dagli obblighi di base – baseline) sono stati controllati. Tali elementi dovrebbero essere presenti non solo quando il controllo dà esito negativo, ma anche quando dà esito positivo, in modo da poter verificare il modo in cui il controllore è giunto alle conclusioni.

Altro aspetto a cui fare attenzione è rappresentato dalla tracciabilità del controllo. Spesso infatti è stato rilevato che nella relazione di controllo non erano presenti informazioni essenziali, quali la data di notifica al beneficiario, i motivi per cui esso è stato selezionato, la data/ora della visita. A volte è stata constatata la mancata firma/timbratura dei documenti verificati in loco dal controllore.

Si è, infine, raccomandato di effettuare una valutazione periodica dei risultati dei controlli in loco, al fine di evidenziare le cause degli errori individuati ed eventuali necessità di ulteriori controlli e di azioni correttive o preventive.

Il tema del **livello qualitativo** dei controlli e delle procedure si ricollega in generale a quanto descritto in precedenza. Si tratta in questo caso di osservazioni sul "sistema" o su alcuni aspetti relativi alle procedure che, pur essendo meno specifici, non sono per questo meno importanti.

Una prima constatazione riguarda il tema della supervisione dei soggetti o degli organismi delegati ad effettuare i controlli. È, infatti, piuttosto frequente che l'organismo pagatore, di concerto con l'Autorità di Gestione, deleghi ad altri soggetti (nel periodo di programmazione in questione, solitamente province o comunità montane) alcune funzioni di controllo delle domande. Le osservazioni degli auditor comunitari si sono concentrate in questi casi sulla necessità di fornire adeguate istruzioni e di sorvegliare adeguatamente il lavoro di questi soggetti, in modo da evitare ritardi, errori o disparità nel trattamento delle domande. A tal fine, è stato evidenziato che un lavoro di supervisione che si basi solo su prove documentali (p.e. revisione del 1% dei fascicoli) non è ritenuto sufficiente. Da notare che la mancanza di omogeneità nel trattamento delle domande, derivante da un'insufficiente sorveglianza/supervisione da parte

dell'organismo pagatore sugli enti delegati, ha determinato l'applicazione di una proposta di correzione a carico di un PSR.

Per quanto riguarda la supervisione delle attività di controllo, in vari casi è stato notato che l'attività di verifica e supervisione da parte del superiore gerarchico, prevista dai regolamenti, non è stata effettuata (formalizzazione e documentazione mancante). In generale, la necessità di realizzare manuali delle procedure e piste di controllo adeguate, sia per i controlli amministrativi che per quelli in loco, è stata evidenziata più volte.

I regolamenti comunitari prevedono che ogni anno gli Stati membri trasmettano alla Commissione europea le statistiche relative ai controlli effettuati. In relazione a questo adempimento sono state formulate varie osservazioni, in quanto le statistiche inviate sembravano contenere errori o imprecisioni.

Un tema sollevato in alcune relazioni di audit riguarda l'assistenza fornita ai beneficiari. I regolamenti prevedono che l'Autorità di gestione fornisca ai potenziali beneficiari informazioni chiare ed esaustive sulle procedure da seguire per ottenere i finanziamenti, i soggetti responsabili dei procedimenti, ecc. Tale assistenza dovrebbe essere gratuita. Sono state chieste assicurazioni sul rispetto di questo requisito regolamentare e sulla completezza e trasparenza delle informazioni fornite ai beneficiari.

Sono state, infine, formulate osservazioni puntuali sulla bontà delle procedure messe in campo dalle Amministrazioni. Sono stati toccati temi quali la qualità dei sistemi informatici, la lunghezza delle procedure, le procedure che permettono al beneficiario di variare le superfici oggetto di impegno, ecc. Un'osservazione particolare, che ha determinato una proposta di riduzione a carico di un PSR, ha riguardato le condizioni applicate a una misura, che non erano coerenti con quelle del PSR in vigore (anche se poi il programma è stato adeguato).

Presenza di spese non ammissibili (RC14)

misure interessate	211,212, 214 e 216
normativa collegata	Regolamento 1975/2006, articolo 7 e 11, Regolamento 65/2011, articolo 24
n. indagini coinvolte	n. 3 indagini

Fonte: Archivio dei controlli

Sono stati identificati casi in cui i beneficiari delle misure non erano in possesso dei requisiti di ammissibilità previsti dalla misura. Per le indennità compensative, ad esempio, è stato rilevato che il criterio di ammissibilità relativo al carico minimo di bestiame non fosse rispettato. In una domanda per il premio per l'agricoltura biologica è stato, inoltre, constatato che la superficie interessata (castagneto da frutto) fosse ormai abbandonata da tempo. Per quello che riguarda la misura 216 (investimenti non produttivi), è emerso che in un caso era stata finanziata la realizzazione di un parco giochi, annesso ad un'attività agrituristica. Evidentemente, questa spesa non era ammissibile in quanto la scheda di misura del PSR prevedeva il finanziamento di opere come sentieri naturalistici, punti per il *birdwatching*, ecc. Sempre nel corso della stessa indagine è emerso che nell'ambito della sottomisura 214/2 fossero stati finanziati corsi di formazione. Tale spesa non era ammissibile nella versione del PSR in vigore al momento dell'approvazione della spesa. In ogni modo, essa superava i limiti unitari previsti nella versione del PSR successivamente approvata. La spesa, pertanto, non era ammissibile.

Altri errori/carenze

Tra gli altri errori o carenze evidenziati, occorre citare quelli relativi al rispetto delle norme e obblighi di condizionalità, che compaiono in più di un'indagine.

2.3 Le misure di altra natura

Dopo aver descritto le principali cause di errore emerse nelle indagini della Commissione e della Corte dei Conti per le misure "ad investimento" e quelle "a superficie/capo", in questa sezione si fa una sintesi delle risultanze relative alle altre misure.

Rientrano in questa analisi gli interventi legati alla formazione e alla consulenza, all'erogazione del premio finalizzato all'insediamento dei giovani imprenditori agricoli (c.d. "premio di primo insediamento") o di un sostegno a favore di agricoltori che decidono di abbandonare l'attività agricola e di cedere l'azienda ad altri agricoltori (c.d. "prepensionamento"), all'approccio Leader e all'assistenza tecnica.

In dettaglio, le misure oggetto dell'approfondimento sono:

- Misura 111: Azioni nel campo della formazione professionale e dell'informazione
- Misura 112: Insediamento di giovani agricoltori
- Misura 113: Prepensionamento degli imprenditori e dei lavoratori agricoli
- Misura 114: Ricorso a servizi di consulenza da parte degli imprenditori agricoli e forestali
- Misura 115: Avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole, nonché di servizi di consulenza forestale
- Approccio Leader (misure 411/2/3, 421 e 431)
- Assistenza Tecnica

Ragionevolezza dei costi (RC10)

misure interessate	Assistenza Tecnica, Approccio Leader,
normative collegate	Regolamento 65/2011, articolo 24, paragrafo 2, lettera d)
n. indagini coinvolte	n. 4 indagini

Fonte: Archivio dei controlli

La normativa comunitaria richiede che le voci di spesa siano ragionevoli, ovvero in linea con le ordinarie condizioni di mercato. Come già detto a proposito delle altre categorie di misure, questa tipologia di errore ha assunto un'importanza crescente.

Per l'esecuzione dei servizi previsti dalla misura di Assistenza Tecnica, sono stati rilevati casi in cui non è stato possibile dimostrare la ragionevolezza dei costi di personale. Si fa riferimento, in particolare, a contratti assegnati senza effettuare procedura di gara¹⁰. Da precisare che, in questi casi, l'Amministrazione aggiudicatrice dovrebbe comunque verificare la ragionevolezza dei costi dichiarati, con uno dei sistemi di valutazione previsti dalla normativa¹¹.

¹⁰ Deroga prevista dalla normativa sugli appalti pubblici, in presenza di determinate condizioni.

¹¹ P.e costi di riferimento, comitato di valutazione, ecc.

In alcuni casi, tale verifica non è stata effettuata. Questa carenza ha evidenziato una mancanza di solidità del sistema di controllo ed una lacuna in uno dei controlli essenziali (adeguata valutazione della ragionevolezza dei costi). Più in generale, è stato osservato che in caso di affidamento diretto di servizi, non è stato sempre dimostrato che i costi dichiarati sono ragionevoli, ovvero in linea se non più bassi di quelli riscontrabili sul libero mercato.

Nell'ambito della misura 413, la non conformità riscontrata è relativa alla determinazione del costo sulla base del confronto di tre offerte di prezzo analoghe per attrezzature e servizi. Questo aspetto viene richiamato dall'articolo 24, paragrafo 2, lettera d) del Reg. (UE) n. 65/2011. La difformità riscontrata consiste, pertanto, nella diversità tra le offerte presentate e i beni effettivamente acquistati e riscontrati nel controllo. È stato riscontrato, inoltre, che i controlli effettuati sulla ragionevolezza dei costi per la determinazione del prezzo di alcuni servizi non erano completi.

Sempre con riferimento a controlli effettuati sulla misura 413, sono state riscontrate irregolarità nella corretta interpretazione della normativa nazionale che disciplina la ragionevolezza dei costi ma soprattutto nel rispetto di un trattamento orizzontale di tutti coloro che attuano progetti simili in GAL differenti. La Commissione ritiene, quindi, che l'Autorità di Gestione dovrebbe informare con cadenza regolare tutti i GAL sulle differenze di trattamento e sui modi di risolvere le questioni, anche se viene comunque riconosciuta la differenza di trattamento come parte integrante del sistema.

Nello svolgere i controlli amministrativi della domanda di aiuto della misura 413 è emerso che, per l'ammissibilità di determinati costi, non è stata considerata la normativa nazionale in tema di confronto di due o più offerte, ovvero è emerso che due offerte provenivano dalla stessa impresa e non da imprese concorrenti. Un altro elemento riguarda la metodologia utilizzata per la verifica della ragionevolezza dei costi delle spese generali. È stato riscontrato che non è stata stimata la ragionevolezza dei costi generali, ma solo un controllo sul fatto che essi fossero inferiori al massimale fissato dalla scheda di misura (in termini percentuali).

In alcuni servizi di natura immateriale finanziati dal Leader, come la costruzione di siti internet o pagine web, non si riesce sempre a dimostrare che il beneficiario ha ricevuto tre offerte; non esiste, inoltre, una relazione tecnica di un esperto che dimostri l'impossibilità di individuare altri fornitori concorrenti oltre a quello che si è aggiudicato la gara.

Applicazione delle norme sugli appalti pubblici (RC11)

Misure interessate	Assistenza Tecnica, Approccio Leader
Normative collegate	Regolamento 65/2011, articolo 24, paragrafo 2, lettera c)
n. indagini coinvolte	n. 5 indagini

Fonte: Archivio dei controlli

Un tema oggetto di osservazioni riguarda il rispetto della normativa sugli appalti pubblici¹². Queste verifiche hanno riguardato la misura dell'Assistenza Tecnica e l'approccio Leader.

Un primo gruppo di osservazioni, formulate sia dai servizi della Commissione che da quelli della Corte dei conti, riguarda la misura per l'Assistenza Tecnica. A questo proposito, occorre ricordare che la normativa sugli appalti prevede che, in alcuni casi adeguatamente giustificati, i servizi possano essere

¹² Sia comunitaria che nazionale. Da notare, a questo proposito, che da aprile 2016 è entrato in vigore il nuovo codice degli appalti

affidati anche senza esperire una procedura di gara. Le fattispecie previste sono gli affidi diretti, gli accordi tra Amministrazioni pubbliche, le procedure ristrette e altro. Le indagini delle Istituzioni comunitarie si sono concentrate sulla corretta applicazione delle suddette deroghe.

I casi contestati riguardano, nello specifico, la verifica della validità di alcuni accordi sottoscritti dalle Autorità di Gestione con enti di ricerca o altre amministrazioni per la realizzazione di attività finanziate dalla misura Assistenza Tecnica. Tale accordi, che implicano la non indizione di gara pubblica, come detto devono sottostare ad alcune condizioni previste dalla normativa comunitaria e nazionale. Tra queste si citano le seguenti: la cooperazione deve riguardare l'adempimento di una funzione pubblica (obiettivi di interesse pubblico); nessun fornitore privato di servizi deve essere posto in posizione di vantaggio rispetto ai concorrenti; i contratti di ricerca e sviluppo possono essere esclusi dall'ambito di applicazione della normativa UE sugli appalti pubblici.

In alcuni casi, i revisori comunitari non si sono completamente convinti dell'esistenza di queste eccezioni. Si fa riferimento in particolare alla realizzazione, nell'ambito di un accordo per la realizzazione di studi, indagini e ricerche legati al PSR, di attività assimilabili alla comunicazione, sempre legati al PSR ma che secondo il parere degli auditor comunitari sarebbe stato possibile affidare ad imprese private, selezionate tramite gare aperte.

Un'altro commento riguarda l'affidamento diretto di un servizio di assistenza tecnica a una società "in house". In base alla normativa di riferimento¹³, il ricorso all'affidamento diretto è sempre consentito ma solo dopo che sia stata dimostrata non solo la sussistenza dei presupposti richiesti per l'autoproduzione ma anche la convenienza rispetto all'affidamento a soggetti terzi. Nel caso in questione, l'analisi sulla convenienza è risultata carente perchè parziale (venivano citati solo i casi in cui analoghi servizi erano stati affidati a valori più alti) e incompleta (non era stata effettuata una valutazione comparativa rispetto ad offerte di soggetti terzi e non era stato approfondito il tema delle tariffe giornaliere per profilo professionale). Inoltre, non era stata svolta una valutazione sulla capacità professionale del soggetto/i incaricato di prestare il servizio.

In un altro caso, è stato contestato l'affidamento diretto di un contratto per la fornitura di servizi di ricerca economica, finanziato dalla misura Assistenza Tecnica, a un Istituto pubblico. Gli elementi critici notati dagli auditor comunitari erano i seguenti: assenza di analisi specifica, negli atti di aggiudicazione del servizio, sul rispetto della normativa in materia di appalti; mancato rispetto delle eccezioni invocate, ovvero appartenenza dei risultati della ricerca alla stazione appaltante e diritto esclusivo dell'Amministrazione aggiudicatrice a svolgere i servizi; netta prevalenza del personale esterno.

Altre irregolarità hanno riguardato l'affidamento diretto di forniture e servizi per contratti di valore superiore a 40.000 euro (sopra soglia) e l'aggiudicazione diretta di contratti aggiuntivi, senza rispettare le deroghe previste dalla normativa sugli appalti, ovvero la presenza di circostanze impreviste, adeguatamente documentate e giustificate.

È stato poi rilevato che l'organismo pagatore non effettuava verifiche sul rispetto della normativa sugli appalti pubblici dei progetti selezionati. Anche se le procedure di affidamento vengono implementate dai soggetti beneficiari delle iniziative (nel caso dell'assistenza tecnica coincidente con l'Autorità di

¹³ Decisione n. 854/2011 del Consiglio di Stato

gestione) le Istituzioni comunitarie ritengono che gli organismi pagatori debbano verificare che queste rispettino la normativa sugli appalti.

Sempre relativamente a gare di appalto per l'affidamento di servizi di assistenza tecnica, sono state riscontrate irregolarità nella modifica di alcuni elementi dell'appalto, come ad esempio, proroghe nei tempi di consegna del lavoro. Gli *auditor* della Commissione temono che queste modifiche improvvise e inaspettate possano aver generato carenze in tema di trasparenza e parità di trattamento tra tutti i partecipanti alla gara.

In altri casi, inoltre, è stata osservata la presenza di criteri di valutazione troppo generici, una carenza di informazione sulle modalità di attribuzione dei punteggi/valutazione dei criteri, sia prima dell'espletamento della gara che in fase successiva¹⁴, e il peso troppo ridotto assegnato all'offerta economica. Altre osservazioni hanno infine riguardato i membri della commissione aggiudicatrice, che non sembravano essere conformi a quanto previsto dalle normative nazionali e regionali in essere.

Sistema dei controlli e procedure amministrative (RC12)

Misure interessate	112, Assistenza Tecnica
Normative collegate	Regolamento 65/2011, articoli 24 e 25
n. indagini coinvolte	n. 5 indagini

Fonte: Archivio dei controlli

Gli errori relativi all'organizzazione del sistema dei controlli e alla definizione delle procedure amministrative sono stati rilevati in varie indagini. Per rendere più agevole la lettura, nell'esposizione che segue esse saranno suddivise per tematica. Saranno, quindi, illustrati i rilievi che riguardano i controlli amministrativi, quelli relativi ai controlli in loco e quelli concernenti la qualità delle procedure.

Per quello che riguarda i **controlli amministrativi**, un errore riscontrato nel corso dei controlli riguarda il cosiddetto requisito dei 18 mesi. Secondo quanto previsto dall'art. 13, par. 4 del Reg. (CE) n. 1974/2006: "la decisione individuale di concedere il sostegno all'insediamento dei giovani agricoltori, deve essere adottata entro diciotto mesi dal momento dell'insediamento quale definito dalle disposizioni in vigore negli Stati Membri".

Questo termine viene considerato diversamente in funzione della diversa interpretazione attribuita al concetto di "insediamento". C'è chi interpreta la norma rispetto a 3 condizioni: iscrizione al registro IVA, iscrizione alla Camera di Commercio, iscrizione alla previdenza sociale (INPS). Un'ulteriore condizione consiste nel fatto che l'insediamento del giovane agricoltore non debba essere di sei mesi anteriore alla presentazione della domanda o altro. Si evidenziano, riguardo alle date di iscrizione all'INPS, differenze connesse alla qualifica di coltivatore diretto e imprenditore agricolo professionale. Le carenze riscontrate riguardano la chiara identificazione del "momento dell'insediamento" e la mancanza di un sistema di controllo efficace, per evitare che il limite dei 18 mesi venga superato. Tale limitazione è stata giudicata grave dai servizi della Commissione (vedi RC14).

¹⁴ Tra queste, da notare la mancata comunicazione a tutti i soggetti partecipanti alla gara di tutte le richieste di chiarimento inviate al soggetto appaltante e delle relative risposte

Un'ulteriore irregolarità riscontrata nel corso di audit della Corte dei Conti consiste nel fatto che i piani aziendali presentati dai beneficiari non erano conformi alle disposizioni dell'art. 13, par. 2 del Reg.(CE) n. 1974/2006 della Commissione. In questo articolo si individuano le caratteristiche del piano aziendale, che deve descrivere la situazione di partenza dell'azienda agricola nonché le tappe essenziali per il suo sviluppo, compresi investimenti, formazione, consulenze ed ogni altra attività necessaria. Dai controlli amministrativi non è stato possibile riscontrare la presenza/mancaza di questi elementi e questo è indicativo di una debolezza del sistema.

Una delle anomalie riscontrate dalla Commissione relativamente ai **controlli in loco** consiste nell'assenza o scarsa chiarezza della registrazione dei controlli in loco effettuati, ovvero nella mancanza della tracciabilità del controllo.

Sono state inoltre osservate carenze in merito alla procedura di individuazione del campione di progetti da sottoporre a controllo in loco, che come noto deve essere estratto in parte secondo il metodo casuale e in parte secondo un'analisi dei rischi.

Per ciò che concerne la **qualità dei controlli e delle procedure**, si evidenziano carenze relative al tema dei doppi finanziamenti. In alcuni casi, infatti, i controlli eseguiti dall'Organismo pagatore per verificare che non vi sia un doppio finanziamento sono stati insufficienti in quanto, nel caso della misura di assistenza tecnica e più nello specifico nella imputazione dei costi del personale, questi controlli sono stati effettuati solo su parte delle retribuzioni. L'Organismo pagatore non può avere alcuna garanzia del fatto che la retribuzione di una data persona, di cui si chiede il rimborso a valere sul FEASR, non sia stata finanziata anche da un altro programma né se la retribuzione sia stata finanziata per più del 100%.

Un'altra anomalia riscontrata consiste nell'assenza di un sistema di imputazione delle ore lavorative del personale con contratto a tempo indeterminato, impiegato parzialmente sulle attività di assistenza tecnica (c.d. *timesheet*). È stato verificato che il beneficiario non ha messo a punto un sistema in grado di garantire che le ore effettivamente lavorate dal personale corrispondano a quelle stabilite e che l'Organismo pagatore non ha effettuato alcun controllo su questa categoria di spesa.

È stata, inoltre, rilevata la mancanza di documentazione che riguarda i controlli amministrativi effettuati sulle domande di pagamento. In linea generale, non è stata rinvenuta traccia, sulle liste di controllo dell'avvenuta esecuzione delle verifiche previste (ragionevolezza dei costi, soglie e termini applicabili alle procedure di appalto pubblico, scorpori o proroghe regolari dei contratti, procedure di selezione ecc).

Presenza di spese non ammissibili (RC14)

Misure interessate	111, 112, Assistenza Tecnica
Normative collegate	Regolamento 65/2011, articolo 24
n. indagini coinvolte	n. 7 indagini

Fonte: Archivio dei controlli

I controlli sulle misure relative alla formazione professionale e all'informazione hanno evidenziato irregolarità determinate dalla presenza di soggetti che non possiedono i requisiti professionali per svolgere attività di docenza e di tutoraggio. La mancanza di questi requisiti determina il mancato riconoscimento delle docenze e, pertanto, delle relative spese collegate. È stato, inoltre, rilevato che l'Organismo Pagatore non ha svolto verifiche amministrative sulla presenza delle qualifiche di tutti i docenti così come previsto

dall'art. 24 del Reg. (UE) n. 65/2011. Tenendo conto del fatto che tale documentazione era prevista nella documentazione del progetto, l'OP avrebbe potuto rilevare l'errore e procedere ad una sua correzione.

Analoga problematica si evince nel caso della misura di Assistenza Tecnica. Nel caso di affidamento di un contratto "in house", la Regione non sembra aver verificato che le qualifiche del personale assegnato al progetto non rispondono effettivamente alle condizioni previste dal contratto. Si obietta, inoltre, l'utilizzo di beni per finalità differenti da quelle indicate e, in modo particolare, l'uso di beni per attività diverse da quelle connesse allo Sviluppo Rurale. Questo aspetto è stato anche rilevato dalla Corte dei Conti europea che, nella indagine speciale sulla misura "Assistenza Tecnica", ha rilevato spese dichiarate non ammissibili e non legate esclusivamente al secondo pilastro. Nel corso di un esame dettagliato di un campione di operazioni, gli *auditor* della Corte hanno riscontrato casi in cui, attraverso l'Assistenza Tecnica, sono state finanziate spese sia del primo che del secondo pilastro e questo non è consentito dal quadro giuridico attuale.

Un altro elemento emerso dai controlli dell'Assistenza Tecnica consiste nella difficoltà di indicare alcuni costi, come quello del personale o le spese generali. La legislazione nazionale non fornisce una precisa definizione di assistenza tecnica. Nonostante siano stati elaborati dei criteri di ammissibilità, questi rimangono ancora generici generando una eccessiva flessibilità nella loro definizione. Nel corso dei controlli sono emerse delle difficoltà di interpretazione dei costi del personale che, in alcuni casi, non sono chiaramente legati al servizio di assistenza tecnica così come non risulta coerente il peso dell'AT rispetto alla durata del servizio. In alcuni casi, poi, il contratto di collaborazione professionale risulta basato su un calcolo errato, tenendo in considerazione spese non ammissibili.

Il rispetto del cosiddetto requisito dei 18 mesi citato in precedenza (vedi RC12) è un aspetto critico, relativamente al quale sono stati evidenziati errori e sono state anche proposte rettifiche finanziarie a carico della misura 112. Come richiamato in precedenza "la decisione individuale di concedere il sostegno all'insediamento dei giovani agricoltori, deve essere adottata entro diciotto mesi dal momento dell'insediamento quale definito dalle disposizioni in vigore negli Stati Membri".

Questo termine viene considerato diversamente in funzione della diversa interpretazione attribuita al concetto di "insediamento". C'è chi interpreta la norma rispetto a 3 condizioni: iscrizione al registro IVA, iscrizione alla Camera di Commercio, iscrizione alla previdenza sociale (INPS), chi prevede che il giovane debba rispettare solo 1 o 2 condizioni tra quelle prima elencate e chi stabilisce criteri di ammissibilità aggiuntivi (p.e. contratto di affitto di durata minima decennale). In ogni modo, la scheda di misura del PSR dovrebbe indicare quale sia il "momento dell'insediamento".

In relazione a questi aspetti, sono tuttavia emerse carenze per il rispetto dei requisiti. In pratica, è stato rilevato che erano presenti decisioni relative alla concessione del sostegno intervenute dopo il limite dei 18 mesi previsto dalla normativa. Tali spese non erano pertanto ammissibili. Non sembrava inoltre essere presente un sistema di controllo valido, che fosse in grado di rilevare le eventuali anomalie. Suddette carenze hanno generato una proposta di rettifica finanziaria.

3. SINTESI DELLE CONCLUSIONI DELLE INDAGINI

In questo capitolo, si intende riportare una sintesi delle conclusioni delle indagini comunitarie effettuate sui PSR 2007-2013.

Come spiegato nel capitolo 1, le indagini effettuate dalle Istituzioni comunitarie hanno natura, iter e finalità differenti. Le indagini della Corte dei Conti presentano un livello di approfondimento e un percorso diverso da quelle della Commissione, e nel complesso risultano essere meno “tracciabili” rispetto alle indagini compiute da quest’ultima. Esse sono infatti effettuate su un campione di programmi/Stati membri e, sia che si tratti di indagini speciali che di indagini DAS, spesso riportano conclusioni aggregate e non per singolo PSR/errore.

Le verifiche di conformità della Commissione, invece, permettono una maggiore tracciabilità. Tipicamente, la visita di controllo è effettuata su un solo PSR e su un gruppo ben preciso di misure, e di solito porta all’identificazione di alcune “possibili” irregolarità o errori. Si innesca quindi una interlocuzione tra Commissione e soggetto controllato, che permette di individuare l’esito, sia esso negativo che positivo, per ciascuno dei punti che sono stati sollevati.

Per questo motivo, per la redazione del presente capitolo è stato scelto di prendere in considerazione soltanto le verifiche di conformità effettuate dai servizi della Commissione europea. Anche se parziale, l’informazione che ne deriva è infatti più precisa e utilizzabile.

Lo scopo di questa ulteriore analisi, che segue e completa la descrizione delle osservazioni degli audit sui PSR 2007-2013, è quella di identificare gli aspetti più critici, ovvero quelli per cui le spiegazioni fornite dalle Autorità di Gestione o dagli Organismi Pagatori dei programmi sono state ritenute sufficienti dai servizi comunitari.

L’esito negativo di una verifica di conformità porta la Commissione europea a formulare una proposta di correzione finanziaria o recupero, a carico del programma e delle misure oggetto delle constatazioni (tipicamente si propone una riduzione percentuale del 2% o del 5% a carico della spesa attribuita alla misura, per gli anni finanziari oggetto di indagine). È importante sottolineare che questa proposta di correzione è, come dice la parola stessa, non definitiva e può essere accettata o meno dallo Stato membro. Se lo Stato membro non concorda con le risultanze dell’indagine, può infatti attivare la procedura di conciliazione e, in ultima istanza, anche appellarsi alla Corte di Giustizia europea. In questi casi, si può arrivare (e spesso si arriva) alla riduzione o eliminazione della richiesta di correzione.

Secondo le informazioni presenti nel sistema informativo dei controlli alla data di chiusura del presente report, dei 30 audit effettuati dalla Commissione europea sui PSR 2007-2013 che sono presenti nei DB controlli della Rete Rurale Nazionale, 24 sono arrivati alla conclusione dell’iter di indagine e 6 non hanno ancora ottenuto una lettera di chiusura¹⁵.

¹⁵ Il dato si riferisce a novembre 2016

Tabella 5: Elenco delle indagini della Commissione

N.	Anno	ID Indagine	Misura/e investigate	Indagini concluse		Indagini in corso
				Con correzioni	Senza correzioni	
1	2008	RDG/2008/08	211-212, 214, 221		X	
2	2009	RD1/2009/808	121, 123		X	
3	2010	RD2/2010/05	214		X	
4	2010	RD3/2010/07	211-212, 214		X	
5	2011	RD2/2011/014	211-212, 214	X		
6	2012	RD1/2012/804	112, 121, 123		X	
7	2012	RD1/2012/852	121		X	
8	2012	RD2/2012/004	211-212, 214	X		
9	2013	RD1/2013/809	121, 123	X		
10	2013	RD2/2013/002	211-212, 214	X		
11	2013	RD2/2013/011	211-212, 214		X	
12	2013	RD2/2013/014	211-212, 214	X		
13	2013	RD3/2013/001	112, 113	X		
14	2014	RD1/2014/801	311, 121	X		
15	2014	RD2/2014/005	214, 216, 226, 227	X		
16	2014	RD2/2014/009	211-212, 214		X	
17	2014	RD3/2014/001	112	X		
18	2014	RD3/2014/014	Leader		X	
19	2014	RD1/2014/856	Insieme di misure	X		
20	2015	RD1/2015/804	311, 121, 123			X
21	2015	RD1/2015/838	121, 123, 126			X
22	2015	RD2/2015/002	211-212, 214	X		
23	2015	RD2/2015/003	216, 226	X		
24	2015	RD2/2015/009	211-212, 214	X		
25	2015	RD2/2015/019	211-212, 214			X
26	2015	RD2/2015/020	211-212, 214		X	
27	2016	RD1/2016/810	311, 121			X
28	2016	RD3/2016/012	Leader			X
29	2016	RD2/2016/001	214		X	
30	2016	RD3/2016/101	112			X
Totale				13	11	6

Fonte: Archivio dei controlli

Come riportato nella tabella 5, le indagini che hanno avuto un esito positivo (ovvero sono state concluse senza la formulazione di alcuna richiesta di proposta di correzione) sono 11. Le indagini per le quali le spiegazioni fornite e gli approfondimenti effettuati non sono stati sufficienti a risolvere tutte le osservazioni che sono state formulate sono invece 13. Di queste, tuttavia, 2 hanno dato origine a proposte di correzione di lievissima entità, per le quali i regolamenti prevedono una deroga, in quanto il costo amministrativo del recupero sarebbe superiore al valore dello stesso (in un caso, si trattava di una proposta di recupero di poche centinaia di euro).

Nella tabella 6 si inserisce un maggiore dettaglio delle indagini su cui si sono riscontrate proposte di correzioni finanziarie. Un primo aspetto da evidenziare riguarda il numero delle “non conformità” per le quali i servizi della Commissione europea arrivano a formulare la tale richiesta. Normalmente, le

osservazioni formulate dagli auditor a seguito della visita di controllo riguardano numerosi aspetti. Con il progredire dell'iter d'indagine (lettere di risposta o chiarimento da parte delle Amministrazioni coinvolte, riunioni bilaterali, ecc.) la gran parte delle osservazioni effettuate viene risolta, o chiusa. Normalmente, gli aspetti per cui si propone una rettifica sono quindi pochi (in media uno o due), a fronte delle numerose (spesso oltre dieci/dodici) osservazioni effettuate all'avvio della procedura.

Altro elemento da evidenziare riguarda la natura delle misure per le quali le indagini comunitarie hanno avuto esito negativo. Come descritto nei capitoli precedenti, ai fini degli audit le misure dei PSR 2007-2013 possono essere divise in tre categorie: misure a investimento, misure a superficie/capo e misure di altra natura (a cui corrisponde la codifica comunitaria RD1, RD2, RD3...). Questa classificazione è complessivamente precisa, con la sola eccezione di alcune misure ambientali e forestali¹⁶ che, pur comparando nelle indagini classificate come RD2, sono più propriamente classificabili come investimenti.

Fatte queste premesse, dall'analisi della tabella 6 si evince che, delle 13 indagini per cui è stata formulata una proposta di correzione finanziaria, 6 hanno riguardato misure a superficie/capo (pagamenti agroambientali e indennità compensative), 5 sono state relative a misure a investimento e due hanno riguardato le misure "di altra natura" e in particolare il premio per i giovani agricoltori. Per due indagini sulle misure a superficie/capo, la proposta di correzione non ha avuto seguito in quanto di lievissima entità. Ne consegue che le misure a investimento sono quelle da considerare più "critiche" (5 proposte di correzione effettive), mentre le misure a superficie/capo hanno avuto 4 proposte di correzione. La misura di primo insediamento, infine, ne ha avute due.

Pur con tutte le cautele del caso, la stima degli importi richiesti conferma la maggiore criticità delle misure a investimento: se si considera l'importo complessivo da recuperare, il 48% è attribuibile alle misure a investimento, il 44% alle misure a superficie e l'8% al primo insediamento¹⁷.

¹⁶ Misura 214/2, 216, 226, 227, ecc.

¹⁷ Nostre elaborazione sui dati Archivio dei controlli

Tabella 6: Dettaglio delle indagini con proposta di correzione finanziaria

N.	ID Indagine	Misure	RC	note
1	RD2/2011/014	211-212, 214	RC12	Carenze nelle procedure amministrative e nei controlli in loco (tempistica)
2	RD2/2012/004	211-212, 214	RC12	Carenze nei controlli in loco (tempistica)
3	RD1/2013/809	121, 123	RC3, RC10, RC12, RC14	Presenza di doppio finanziamento, mancata verifica della ragionevolezza dei costi, carenze nelle procedure amministrative, presenza di spese non ammissibili,
4	RD2/2013/002	211-212, 214	RC12	Carenze nei controlli amministrativi e nei controlli in loco (portata, tempistica e tracciabilità)
5	RD2/2013/014	211-212, 214	RC12	Carenze nei controlli amministrativi e nei controlli in loco (portata e tempistica)
6	RD3/2013/001	112	RC14	Presenza di spese non ammissibili
7	RD1/2014/801	121	RC10, RC12	Mancata verifica della ragionevolezza costi e carenze nei controlli in loco (selezione campione)
8	RD2/2014/005	214, 216, 226, 227	RC12, RC14	Carenze nei controlli amministrativi (tracciabilità) e presenza di spese non ammissibili
9	RD3/2014/001	112	RC14	Presenza di spese non ammissibili
10	RD1/2014/856	Insieme di misure	RC3	Presenza di doppio finanziamento
11	RD2/2015/002	214	RC12	Carenze nei controlli amministrativi
12	RD2/2015/003	216, 226	RC10, RC11, RC12	Mancata verifica della ragionevolezza dei costi, carenze nell'applicazione delle norme sugli appalti pubblici, carenze nei controlli amministrativi
13	RD2/2015/009	214	RC12	Carenze nei controlli in loco (tempistica)

Fonte: Archivio dei controlli

Per quello che riguarda le cause di errore, queste riguardano principalmente il sistema dei controlli e le procedure amministrative – RC12 (10 indagini), la presenza di spese non ammissibili – RC14 (4 indagini), la mancata verifica della ragionevolezza dei costi – RC10 (3 indagini), la presenza di doppi finanziamenti (2 indagini) e, in un caso, il mancato rispetto della normativa sugli appalti pubblici.

Per quello che riguarda l'ampio tema delle carenze del **sistema dei controlli e procedure amministrative**, una causa di errore ricorrente si concentra sull'esecuzione dei controlli in loco. Soprattutto nel caso delle misure a superficie, controlli eseguiti in ritardo (p.e. nell'annata agraria successiva) o in momenti in cui non era possibile controllare l'impegno (p.e. in fase successiva al raccolto per un impegno relativo a una fase fenologica della coltura), sono stati giudicati negativamente. Sempre per i controlli in loco, sono state chieste riduzioni per la mancata o insufficiente realizzazione degli stessi (p.e. mancato conteggio degli animali), per la non appropriata selezione del campione e per le carenze sulla tracciabilità del controllo (ovvero, sulla mancanza di prove documentali circa l'effettiva esecuzione dei controlli).

Anche per i controlli amministrativi, la mancata esecuzione di alcune verifiche (p.e. nessuna verifica per i beneficiari che non avevano presentato domanda di pagamento, ma che erano comunque soggetti per quell'anno agli impegni agroambientali) o le carenze sulla tracciabilità del controllo, hanno portato alla formulazione di proposte di correzione. In alcuni casi, sono state inoltre riscontrate limitazioni di tipo procedurale, per esempio riconoscimento di spese oggetto di modifiche del PSR non ancora approvate o mancanza/insufficienza di procedure per limitare che un beneficiario dei pagamenti agroambientali riducesse troppo la superficie oggetto di impegno.

La debolezza dei sistemi di gestione e controllo ha fatto sì che in alcuni casi fosse accertata la presenza di **spese non ammissibili**. È questo il caso della misura per il primo insediamento, dove è stato contestato il mancato rispetto della regola dei 18 mesi che devono intercorrere dal momento dell'avvenuto insediamento alla decisione di erogazione del sostegno. Altri casi che hanno originato rettifiche finanziarie sono: l'utilizzo di beni finanziati per uso professionale a scopo privato (cucina, abitazione...), fondi per investimenti ambientali utilizzati per beni a scopo commerciale, mancato rispetto dei limiti finanziari previsti dal PSR per alcune categorie di spesa.

Per quello che riguarda la verifica della **ragionevolezza dei costi**, sono state individuate due tipi di carenze gravi: la prima riguarda la mancata o insufficiente verifica dell'indipendenza dei tre preventivi, la seconda la questione delle spese generali, riconosciute sulla base del tasso forfettario massimo ammesso dalla scheda di misura (massimale), senza che fosse rintracciabile il controllo circa la loro congruità.

La questione del **doppio finanziamento** fa riferimento al tema della produzione di energia rinnovabile, per il quale come noto sono disponibili regimi di aiuto nazionali. Nelle due indagini indicate, è stato contestato che, in assenza di un controllo specifico, il cumulo degli aiuti erogati dal PSR (sostegno all'acquisto di impianti di energia rinnovabile) e dal regime di aiuto nazionale (sostegno alle tariffe) avrebbe potuto determinare un doppio finanziamento e il superamento del tasso di aiuto ammissibile.

Un ultimo aspetto per il quale si è determinata la richiesta di una correzione finanziaria riguarda il rispetto della normativa sugli **appalti pubblici**. Nel caso in questione, non è stato possibile determinare la correttezza della procedura seguita dai Comuni, beneficiari del sostegno, per la selezione dei tecnici incaricati della stesura dei progetti.

La debolezza dei sistemi di gestione e controllo ha fatto sì che in alcuni casi fosse accertata la presenza di **spese non ammissibili**. È questo il caso della misura per il primo insediamento, dove è stato contestato il mancato rispetto della regola dei 18 mesi che devono intercorrere dal momento dell'avvenuto insediamento alla decisione di erogazione del sostegno. Altri casi che hanno originato rettifiche finanziarie sono: l'utilizzo di beni finanziati per uso professionale a scopo privato (cucina, abitazione...), fondi per investimenti ambientali utilizzati per beni a scopo commerciale, mancato rispetto dei limiti finanziari previsti dal PSR per alcune categorie di spesa.

Per quello che riguarda la verifica della **ragionevolezza dei costi**, sono state individuate due tipi di carenze gravi: la prima riguarda la mancata o insufficiente verifica dell'indipendenza dei tre preventivi, la seconda la questione delle spese generali, riconosciute sulla base del tasso forfettario massimo ammesso dalla scheda di misura (massimale), senza che fosse rintracciabile il controllo circa la loro congruità.

La questione del **doppio finanziamento** fa riferimento al tema della produzione di energia rinnovabile, per il quale come noto sono disponibili regimi di aiuto nazionali. Nelle due indagini indicate, è stato contestato che, in assenza di un controllo specifico, il cumulo degli aiuti erogati dal PSR (sostegno all'acquisto di impianti di energia rinnovabile) e dal regime di aiuto nazionale (sostegno alle tariffe) avrebbe potuto determinare un doppio finanziamento e superamento del tasso di aiuto ammissibile.

Un ultimo aspetto per il quale si è determinata la richiesta di una correzione finanziaria riguarda il rispetto della normativa sugli **appalti pubblici**. Nel caso in questione, non è stato possibile determinare la correttezza della procedura seguita dai Comuni, beneficiari del sostegno, per la selezione dei tecnici incaricati della stesura dei progetti finanziati dalle misure 216 e 226.



RETE RURALE NAZIONALE

Autorità di gestione
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
Via XX Settembre, 20 Roma

www.reterurale.it
reterurale@politicheagricole.it
@reterurale
www.facebook.com/reterurale